



Consejo Nacional
de Educación

EVALUACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL 2021

Evaluación del Proyecto Educativo Nacional al 2021

Evaluación del Proyecto Educativo Nacional al 2021

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidente

César Guadalupe Mendizábal

Comité Directivo

Grover Pango Vildoso

Jorge Jaime Cárdenas

Fabiola León-Velarde Servetto

Mario Rivera Orams

Secretaria Ejecutiva

María Luisa Benavides Zúñiga

Cuidado de Edición

George Axel Torres Queija

Diseño y diagramación

Avi Multimedia E.I.R.L.

Fotografías

Archivos CNE, Minedu, Proyecto Forge - Grade

Consejo Nacional de Educación

Av. San Felipe 539, Jesús María – Lima, Perú

Teléfono: (511) 615-5966

www.cne.gob.pe

Equipo Técnico responsable de la elaboración de este documento

María Teresa Estefanía Sánchez

María Paola Castro Rodríguez

Almendra Guzmán Rivas

Augusta Nattaly López Cárdenas

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2019-16590

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

Impreso en Perú / Printed in Peru

Imprenta: Mercedes Group S.A.C.

Jr. Callao N.º 615, Cercado de Lima - Perú

ÍNDICE

<i>Acrónimos y siglas</i>	06
Introducción	09
Resumen ejecutivo	13
PARTE I	
<i>Contexto político en el diseño e implementación del Proyecto Educativo Nacional al 2021</i>	17
Los Proyectos Educativos Regionales	21
PARTE II	
Avances, estancamiento y retrocesos en la gestión educativa según el análisis de los objetivos estratégicos del PEN al 2021	23
<i>Visión, estructura y organización de contenidos del PEN al 2021</i>	24
<i>Objetivo estratégico 1: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos</i>	27
1.1 Aspectos generales	28
1.2 Desarrollo de políticas educativas	29
<i>Objetivo estratégico 2: Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad</i>	41
2.1 Aspectos generales	42
2.2 Desarrollo de políticas educativas	43
<i>Objetivo estratégico 3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia</i>	51
3.1 Aspectos generales	52
3.2 Desarrollo de políticas educativas	53
<i>Objetivo estratégico 4: Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad</i>	63
4.1 Aspectos generales	64
4.2 Desarrollo de políticas educativas	65

Objetivo estratégico 5: Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional	78
5.1 Aspectos generales	79
5.2 Desarrollo de políticas educativas	80
Objetivo estratégico 6: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad	91
6.1 Aspectos generales	92
6.2 Desarrollo de políticas educativas	93
PARTE III	
El Proyecto Educativo Nacional como instrumento de cambio: incidencia y balance	102
La necesidad de actualizar el Proyecto Educativo Nacional al 2036	105
Conclusiones	107
Conclusiones generales	108
Conclusiones por objetivo estratégico	109
Objetivo estratégico 1: Universalización y equidad en la Educación Básica	109
Objetivo estratégico 2: Aprendizajes pertinentes y de calidad	110
Objetivo estratégico 3: Desarrollo docente	111
Objetivo estratégico 4: Gestión educativa descentralizada	111
Objetivo estratégico 5: Calidad en la educación superior	112
Objetivo estratégico 6: Sociedad educadora	113
Recomendaciones	114
Recomendaciones para el PEN en el periodo 2021 - 2036	115
Referencias y bibliografía	117
Normas y disposiciones legales	134
Anexos	136
Anexo I: Nota metodológica	137
Anexo II: Tablas complementarias del objetivo estratégico 1	141
Anexo III: Gráficos complementarios del objetivo estratégico 4	145

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ANAR:	Ayuda a niños y adolescentes en riesgo
ANR:	Asamblea Nacional de Rectores
AP:	Acompañamiento Pedagógico
APAFA:	Asociación de Padres de Familia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BVM:	Beca Vocación de Maestro
CADE:	Conferencia Anual de Ejecutivos
Cader:	Comisiones de Atención de Denuncias, Quejas y Reclamos
CBC:	Condiciones Básicas de Calidad
CCL:	Consejo de Concertación Local
CEI:	Centro de Educación Inicial
CI:	Comisión Intergubernamental
Ceplan:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Cetpro:	Centro de Educación Técnico Productiva
CIAM:	Centro Integral de Atención al Adulto Mayor
CGIE:	Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación
CLASS:	Classroom Assessment Scoring System
CNE:	Consejo Nacional de Educación
CNEB:	Currículo Nacional de la Educación Básica
CPDC:	Código de Protección y Defensa del Consumidor
COAR:	Colegios de Alto Rendimiento
Conafu:	Consejo Nacional para la Autorización de Universidades
Concytec:	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
Coneaces:	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria
Coneau:	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
Conoei:	Consejo Educativo Institucional
Copaes:	Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior
Copare:	Consejo Participativo Regional de Educación
Copale:	Consejo Participativo Local de Educación
CPM:	Carrera Pública Magisterial
CRFA:	Centros Rurales de Formación en Alternancia
CTI:	Ciencia, Tecnología e Innovación
DCN:	Diseño Curricular Nacional
Demuna:	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente
DESP:	Dirección de Educación Superior
Digedd:	Dirección General de Desarrollo Docente
DIT:	Desarrollo Infantil Temprano
DL:	Decreto Legislativo
DRE:	Dirección Regional de Educación
DRELM:	Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana

EBA:	Educación Básica Alternativa
EBE:	Educación Básica Especial
EBR:	Educación Básica Regular
ECA:	Educación Comunitaria Ancestral
Enaho:	Encuesta Nacional de Hogares
ENDO:	Encuesta Nacional a Docentes
ExE:	Empresarios por la Educación
FAD:	Formas de Atención Diversificada
FED:	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
Fondecyt:	Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica
ECE:	Evaluación Censal de Estudiantes
Educatex:	Organismo de Gestión de Institutos y Escuelas de Educación Superior Públicos
EESP:	Escuelas de Educación Superior Pedagógica
EEST:	Escuelas de Educación Superior Tecnológica
EIB:	Educación Intercultural Bilingüe
Escale:	Estadística de la Calidad Educativa (portal de estadística del Ministerio de Educación)
ESFA:	Escuela de Formación Artística
GIA:	Grupo de Interaprendizaje
GORE:	Gobierno Regional
II.EE.:	Instituciones educativas
IESP:	Institutos de Educación Superior Pedagógica
IEST:	Institutos de Educación Superior Tecnológica
Inabec:	Instituto Nacional de Becas
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
Ipaee:	Instituto Peruano de Administración de Empresas
Ipeba:	Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica
JEC:	Jornada Escolar Completa
Juntos:	Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres
LRM:	Ley de Reforma Magisterial
LOF:	Ley de Organización y Funciones
LOM:	Ley Orgánica de Municipalidades
MBDD:	Marco del Buen Desempeño Docente
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
Midis:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Minedu:	Ministerio de Educación
MPE:	Monitoreo de Prácticas Escolares
NACA:	Núcleos de Afirmación Cultural Andina
OE:	Objetivo estratégico
OBEC:	Oficina de Becas y Crédito Educativo
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Omaped:	Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad
PAN:	Programa Articulado Nutricional
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros

PCEE:	Programa Construyendo Escuelas Exitosas
PEI:	Programa Educativo Institucional
PEN:	Proyecto Educativo Nacional
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
PER:	Proyecto Educativo Regional
PEL:	Proyecto Educativo Local
PEAR:	Programa de Educación en Áreas Rurales
PDA:	Plan de Adecuación
PMA:	Programación Multianual del Presupuesto Público
PMI:	Programación Multianual de Inversiones
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI:	Plan Operativo Institucional
PPMGE:	Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa
Pratec:	Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas
Pronafcap:	Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente
Pronabec:	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
Pronoei:	Programa no Escolarizado de Educación Inicial
Prodev:	Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
RD:	Resolución Directoral
RER:	Redes Educativas Rurales
Regina:	Registro Nacional de Investigadores en Ciencia y Tecnología
RIE:	Registro de Instituciones Educativas
RIM:	Remuneración Íntegra Mensual
ROF:	Reglamento de Organización y Funciones
RSE:	Responsabilidad Social Empresarial
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera
Siagie:	Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa
SSII-PER:	Sistema de seguimiento e información a la implementación de los PER
Sigma:	Sistema de Gestión del Monitoreo del Acompañamiento Pedagógico
Siges:	Sistema Integrado de Gestión de la Educación Superior
Sinacyt:	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
Sineace:	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SíSeve:	Sistema Especializado en Reporte de Casos sobre Violencia Escolar
Simex:	Sistema Informático de Monitoreo de Expedientes
Sunedu:	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
SUP:	Sistema Único de Planillas
Sutep:	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
TIC:	Tecnologías de la Información y Comunicación
Ugel:	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC:	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes
Unesco:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Usaid:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



INTRODUCCIÓN

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) es el marco estratégico en el cual se expresan las principales aspiraciones de la sociedad peruana respecto al sentido y la función de la educación en el largo plazo, tanto en los proyectos de vida de la población como en el desarrollo del país (Consejo Nacional de Educación, 2005). El PEN se construye a través del diálogo nacional y de la concertación política en un contexto de consolidación democrática, iniciado con el gobierno de transición (2000-2001).

A efectos de garantizar que responda a la diversidad del país y sea vigente en el tiempo, y a pesar de los cambios de gestión, implementar el PEN requiere de agentes de cambio, dispuestos a sostenerlo y llevarlo a cabo a pesar de las adversidades que presenta la política peruana.

Por su parte, el Consejo Nacional de Educación (CNE) tiene entre sus finalidades promover acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país mediante un ejercicio participativo, actuando como enlace entre el Estado y la sociedad civil. Según la Ley General de Educación, artículo 81, por un lado, el CNE brinda opinión experta en asuntos que

atañen a la educación peruana “al estar conformado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, quienes son seleccionadas bajo criterios de pluralidad e interdisciplinariedad”; y por otro, canaliza preocupaciones y propuestas de personas e instituciones, promoviendo la cooperación de distintos agentes del quehacer educativo peruano en pro de una educación de calidad.

En el marco de la Ley General de Educación N.º 28044¹, el CNE tiene entre sus principales funciones formular el Proyecto Educativo Nacional (PEN).

El PEN al 2021 fue aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional y posteriormente oficializado mediante la RS N.º 001-2007-ED en enero del 2007. Luego de 10 años, en abril de 2017, con RM N.º 226-2017-Minedu, se le encarga al CNE tanto la elaboración de la propuesta de Proyecto Educativo Nacional con un horizonte al 2036, como la conducción del proceso de la evaluación del *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú*.

1. Artículo 3.º – La educación como derecho, artículo 7.º - Proyecto Educativo Nacional y artículo 81.º - Finalidad y Funciones del CNE.

El Proyecto Educativo Nacional al 2021 es el resultado de un trabajo de formulación concertada de tres años (2003 – 2006), en donde el Consejo Nacional de Educación (CNE) recogió sueños, expectativas y compromisos sobre la educación tanto de personas como de instituciones. En el proceso de consulta participaron docentes, directores, autoridades regionales, líderes de opinión, dirigentes de organizaciones sociales, gestores culturales, diversas organizaciones sociales de base, asociaciones civiles, empresarios, entre otros, tanto del sector educación como de otros sectores de diferentes regiones del país. Además, se tomaron en cuenta propuestas educativas formuladas en otros espacios institucionales y gremiales, como el proyecto educativo del Sutep o los planes de gobierno, entonces vigentes, de los diferentes partidos políticos (PEN, 2017).

La evaluación del PEN al 2021 es el objeto del presente documento y se refiere al periodo comprendido entre su promulgación en 2007 y 2017, último año para el que se cuenta con suficiente información.

Se consideró necesario realizar una evaluación a fin de dar la debida consideración a aquellos aspectos del PEN al 2021 que merecen ratificarse o reforzarse e identificar qué elementos nuevos deberían incorporarse durante la actualización del PEN con miras a un nuevo horizonte temporal. Esta evaluación es llevada a cabo por el Consejo Nacional de Educación y se nutre de los aportes de sus integrantes, de un conjunto de insumos encargados a consultores independientes y de los documentos consultados por el equipo técnico². Para conducir esta evaluación del PEN, el CNE formuló las siguientes preguntas:

- *¿Cuál fue el contexto político en que se diseñó e implementó el Proyecto Educativo Nacional al 2021?*
- *¿Cuánto de lo que propone el PEN al 2021 se ha logrado? ¿Cuánto se ha avanzado con relación a sus objetivos estratégicos? ¿Qué falta por mejorar o modificar?*
- *¿El PEN ha sido un instrumento de cambio? ¿Cuál es la importancia del PEN al 2021?*
- *¿Qué elementos deben continuar y cuáles deben cambiar en el PEN al 2036? ¿Qué temas se deben priorizar?*

2. La ampliación de esta información está desarrollada en el anexo I: Nota metodológica.

Este documento contiene una primera parte que aborda el contexto político en el que se formula e implementa el PEN al 2021, contando con un apartado que desarrolla la experiencia de los Proyectos Educativos Regionales (PER).

En la segunda parte se analizan los avances, estancamientos y retrocesos en la gestión educativa según el análisis de cada objetivo estratégico (OE). Dicho análisis se inicia con un estado de la cuestión respecto de las políticas implicadas en el logro de cada OE propuesto del PEN. Se identifican antecedentes, hitos y tendencias con respecto a las políticas desarrolladas. A partir de este análisis, se evalúa si se concretaron las políticas propuestas por el PEN o si se estuvo lejos de lograrlo. En la medida en que la información por OE lo permite, se evalúa en qué aspecto se avanzó más, en dónde se encuentran más tensiones y en qué temas estamos más descarrilados o no se ha avanzado respecto a lo propuesto en el PEN. Si bien el PEN no cuenta con indicadores a nivel de objetivo estratégico ni de resultados esperados, en esta evaluación se utilizan algunas pautas propuestas en el marco de las políticas y medidas planteadas por el PEN a fin de aproximarnos al avance de las políticas públicas relacionadas con los objetivos estratégicos.

Una tercera parte presenta un balance general de los aportes e incidencia del PEN sobre la toma de decisiones en el diseño, priorización e implementación de políticas públicas en el sector educación y se reafirma la necesidad de contar con un Proyecto Educativo Nacional y actualizarlo bajo un horizonte temporal que lo proyecte al 2036.

Seguidamente, se presenta un conjunto de conclusiones que se desprenden del análisis realizado, enfatizando la importancia del PEN como un documento de política pública que marque grandes orientaciones que ayuden y proporcionen parámetros dentro de los cuales cada gestión de gobierno trace legítimamente su propia ruta y para que las instancias correspondientes puedan vigilar su desempeño.

Finalmente, se plantea un conjunto de recomendaciones para el proceso de actualización del PEN. Destaca la necesidad de que este sea vinculante y tenga alcance intersectorial. Además, se reflexiona sobre los elementos que no fueron identificados en una primera etapa (PEN del 2007 al 2021) y que por el contexto y las proyecciones actuales deben ser considerados en la actualización del PEN; también se señala la necesidad de diseñar pautas para el seguimiento y evaluación del PEN, entre otros.



RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) fue concebido como una visión del futuro de la educación y como el conjunto de políticas que dote de un marco estratégico a las decisiones que se toman para el desarrollo de la educación del país. La elaboración del PEN implicó un proceso de consulta y diálogo con la sociedad, así como la opinión experta de los consejeros. El CNE presentó el PEN al 2021, el mismo que fue aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional y, posteriormente, oficializado mediante la RS N.º 001-2007-ED. En abril de 2017, con RM N.º 226-2017-Minedu, se encargó al CNE tanto la elaboración de la propuesta de un nuevo Proyecto Educativo Nacional a fin de ser presentado ante el Minedu, como la evaluación del **Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú**.

El periodo de evaluación es el comprendido entre su promulgación en 2007 y el 2017. El CNE contó con la colaboración de un conjunto de expertos que ha realizado un informe general sobre el contexto político en el que se formula e implementa el *PEN*³, un estudio sobre percepciones respecto de su funcionamiento y una revisión temática para cada uno de los objetivos estratégicos (OE) del PEN. Asimismo, se

consultó sobre las publicaciones pertinentes del CNE, incluyendo los *Balances y recomendaciones*, así como los boletines CNE Opina⁴, y un conjunto amplio de estudios vinculados a los temas del PEN que han sido publicados en los últimos años.

Respecto de la incidencia del PEN al 2021 y, de manera colateral del CNE, en la política educativa se encontró lo siguiente: en el periodo de evaluación, cada gobierno y gestión ministerial mantuvo una actitud diferente con el PEN al 2021, ambos con presencia y notoriedad en el sector. El PEN terminó siendo un marco orientador referente que legitimó la toma de decisiones sectoriales y fue tomado en cuenta para la formulación de distintos instrumentos o estrategias de mediano y largo plazo de otros sectores como son Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo e Inclusión Social, y Mujer y Poblaciones Vulnerables.

El análisis del primer objetivo estratégico, **Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos**, permite constatar importantes avances en diferentes ámbitos relativos a la atención de la primera infancia, niñez y adolescencia; sin embargo, el país aún no garantiza los derechos a la salud y educación desde el nacimiento a todas las personas. Todavía es un desafío asegurar condiciones básicas de calidad en gran parte de los servicios

3. Apartado desarrollado en la nota metodológica.

4. Principalmente de los años 2016, 2017 y 2018, además de otros estudios.

educativos ofrecidos en las tres modalidades de la Educación Básica (regular, especial y alternativa).

Con relación al objetivo dos, **Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad**, se encontró que el PEN al 2021 ha servido para legitimar la priorización de ciertas políticas y programas que apuntaban a mejorar la calidad en educación en las instituciones educativas (II.EE.); sin embargo, esto no significa que todos los estudiantes alcancen los aprendizajes esperados o que el total de II.EE. gestione prácticas pedagógicas exitosas.

El análisis del objetivo estratégico tres, **Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia**, señala que las políticas docentes se muestran más vitales y mejor diseñadas pese a sus distintos niveles de implementación. Por un lado, el avance sólido de las evaluaciones a docentes, la formación en servicio y la implementación del Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD) y, por otro lado, el abandono de las políticas de formación inicial y de los procesos de mejora de la calidad de las instituciones formadoras.

En cuanto al objetivo estratégico cuatro, **Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad**, se puede constatar que, aunque existe un marco normativo favorable para la gestión descentralizada, el sistema educativo actual se encontraba al 2017

en un proceso de recentralización de la toma de decisiones. Todavía se requiere aunar esfuerzos para constituir un sistema que fortalezca y favorezca la autonomía de la institución educativa, así como las interdependencias y contrapesos necesarios para garantizar el derecho a la educación de todos. Respecto al financiamiento, aunque el gasto público en educación se ha elevado de modo importante, es necesario revisar la recomendación hecha por el PEN respecto a la fijación de metas de inversión pública relativa al producto bruto interno y, más bien, estimar con mayor precisión cuánto se necesita invertir por estudiante según sus distintas características y contextos, así como reconocer que estos montos han de variar en el tiempo.

Con respecto al objetivo estratégico cinco, **Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional**, se verifica que en los últimos años se han incrementado los esfuerzos destinados a crear una institucionalidad que asegure la calidad a través de la aprobación de la nueva Ley Universitaria y la de institutos superiores. Eso se ha hecho evidente con el licenciamiento de universidades, labor que realiza la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu). En un contexto altamente cambiante como el actual, las demandas del mercado laboral terminan siendo muy impredecibles; por ello, toma mayor relevancia contar con una visión prospectiva del contexto que

permita impulsar un reencuentro entre la educación superior y las demandas regionales y nacionales, así como afirmar el sentido más profundo de la educación, que lleva a que las personas se formen de un modo integral y sean capaces de lidiar flexiblemente en un entorno inestable.

El objetivo estratégico seis, **Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad**, 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 y colectivo. Es importante señalar que el PEN no desarrolló una base conceptual de sociedad educadora que permita articular la labor de los actores propuestos en sus resultados, lo que condujo a plantear responsabilidades diversas y dispersas que privilegian una visión normativa de lo que estos actores deben hacer. No obstante, es posible dar cuenta de importantes iniciativas del empresariado y la sociedad civil orientadas a promover y fortalecer la educación en el país, mientras que en el caso de los medios de comunicación todavía se mantiene vigente la preocupación porque asuman su responsabilidad educativa.

Durante el periodo cubierto por el análisis, la visión del PEN ha contribuido a señalar la ruta para la definición de políticas y programas orientados al logro de una educación de calidad. Varios de

los temas planteados en el PEN al 2021 siguen vigentes, como la necesidad de una formación humanista, el desarrollo de habilidades ciudadanas y la consolidación de los principios democráticos. Si bien no cabe establecer una relación causal entre el PEN al 2021 y el avance de las políticas educativas, es posible identificar importantes progresos en aspectos relacionados con sus objetivos estratégicos y propuestas de políticas. Se debe reivindicar que el objetivo educativo de la sociedad es la formación ciudadana y que esta no ocurre únicamente en las escuelas. Para lograrlo, la equidad debe seguir siendo un eje central de la propuesta del Proyecto Educativo Nacional al 2036 y deben continuar los enfoques transversales presentes en el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB), como el enfoque de derechos, el enfoque de atención a la diversidad, el enfoque intercultural y el enfoque de igualdad de género. Continuar con la reflexión del rol educador de la sociedad implica resaltar su importancia en la construcción de políticas públicas centradas en las personas, sus proyectos personales y sus trayectorias de vida.

PARTE I

CONTEXTO POLÍTICO
EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN
DEL PROYECTO EDUCATIVO
NACIONAL AL 2021

El PEN al 2021 fue una importante iniciativa que empezó a desarrollarse en un momento de *encuentro nacional y retorno a la democracia*, y que en la primera década del siglo XXI demostró que con participación de la ciudadanía se podía construir política pública de largo plazo. Es una experiencia atípica de planificación en el Estado peruano que terminó siendo reconocida (por lo menos en el discurso de autoridades, funcionarios, ciudadanía en general y observadores externos) como un instrumento orientador de la política educativa que ofrece lineamientos útiles para la consecución de una visión común. Esa visión parecería ser ampliamente compartida en la actualidad, no habiendo sido cuestionada como propósito último a ser perseguido mediante políticas, planes, programas e intervenciones o acciones del sector, las cuales sí han sido objeto de debate público con frecuencia.

Entre los años 2007 y 2017, la labor de los consejeros y miembros del equipo técnico tuvo impacto directo en el nivel de incidencia que gozó el PEN al 2021. Luego del proceso de elaboración y aprobación del PEN, el CNE realizó un seguimiento a su implementación mediante la elaboración de balances de las medidas y políticas adoptadas por las diferentes gestiones ministeriales⁵. También elaboró

y expresó su postura sobre determinados temas en los boletines CNE Opina⁶ y en sus pronunciamientos. Ha sido y a menudo continúa siendo difícil distinguir el nivel de incidencia que pueda tener por un lado el CNE y sus integrantes individuales, así como distintos colectivos que han provisto aportes valiosos, como las mesas interinstitucionales y sus integrantes.

A lo largo del periodo cubierto por la evaluación ha habido tres gobiernos diferentes y seis gestiones ministeriales (a la que se suman las dos últimas durante la presidencia de Martín Vizcarra). El primer gobierno fue el segundo mandato de Alan García (2006 - 2011) al inicio del cual, bajo la gestión del ministro de Educación José Antonio Chang, se oficializa el PEN al 2021 y el CNE convoca a las instituciones a conformar instancias para hacer seguimiento a su implementación, además de organizar la presentación de una agenda abierta para el buen inicio del Proyecto Educativo Nacional, que proponía veintiún políticas que debían priorizarse en ese momento. Según documentos del mismo CNE⁷, en ese periodo de gestión, el Poder Ejecutivo priorizó escasamente la consecución articulada de los objetivos del PEN y no se mostró permeable a las propuestas y opiniones del Consejo en su toma de decisiones, pese a que algunos de sus miembros pasaron a ocupar puestos importantes en la gestión sectorial.

5. Con respecto a los balances se estableció que, a partir del 2014, cada edición se debe centrar en uno de los objetivos estratégicos. Es así que en el 2014 el tema central del balance fue la educación superior; en el 2015, la gestión descentralizada educativa; y en el 2016-2017, en el objetivo estratégico tres y el desarrollo docente.

6. Para mayor información, consultar: <http://www.cne.gob.pe/publicaciones/boletines/>

7. Para mayor información, consultar: Trabajando por el Proyecto Educativo Nacional. Memoria institucional abril 2008-abril 2009. Lima: CNE.

En el gobierno de Ollanta Humala (2011 – 2016) fue designada ministra de Educación Patricia Salas, quien fuera presidenta del Comité Directivo del CNE cuando se oficializó el PEN al 2021. En su gestión, Salas enfatizó la temática de descentralización, acorde con el objetivo estratégico cuatro. En este periodo, el CNE hizo seguimiento e incentivó la implementación de las principales medidas propuestas por el PEN mediante actividades como pronunciamientos, opiniones, eventos y publicaciones. Asimismo, en dicho periodo se aprobó la Ley de Reforma Magisterial que continúa con el mérito profesional como el elemento central para el acceso, la permanencia y el avance en la carrera docente.

En el 2014, con la gestión ministerial de Jaime Saavedra, gran parte del debate público se centró en la Ley Universitaria, a la que se sumó en 2016 la Ley de Institutos y Escuelas Superiores, las que se vinculan con lo planteado en el objetivo estratégico cinco sobre la educación superior, y su resultado uno, que apunta a un renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo del país. El CNE se pronunció a favor de la Ley Universitaria y encargó a su Comisión de Educación Superior elaborar, con la colaboración de expertos, lineamientos que ayudasen a las Asambleas Estatutarias de las universidades públicas a diseñar, elaborar y redactar sus nuevos estatutos, en el marco de la Ley N.º 20530. Asimismo, en línea con lo propuesto en el objetivo

estratégico dos, *Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad*, entre 2014 y 2016 el CNE, en coordinación con el Minedu, participó en diversas actividades vinculadas a apoyar la formulación y lograr la aprobación del Currículo Nacional de la Educación Básica (CNEB).

En 2016 asumió como presidente Pedro Pablo Kuczynski (julio 2016 – marzo 2018) y Jaime Saavedra continuó su gestión como ministro de Educación hasta diciembre de ese año. Desde 2016, el PEN no fue explícitamente asumido como marco guía de la política educativa, aunque se continuó con actividades de desarrollo del CNEB y se mantuvo el criterio de mérito contenido en la carrera docente. El CNE coorganizó conversatorios para analizar temas e intervenciones específicas como Colegios de Alto Rendimiento (COAR), Jornada Escolar Completa (JEC), Soporte Pedagógico, Reforma de la Educación Universitaria, y Educación Intercultural Bilingüe⁸. Además, se continuó con la difusión de los resultados de la Encuesta Nacional a Docentes - ENDO (2014), en la que el CNE, y particularmente la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Docente, tuvieron un rol promotor del diálogo, organizando sesiones con representantes de distintas instancias del sector educación y otros, como la Defensoría del Pueblo.

En diciembre del 2016 asume Marilú Martens como ministra de educación. Uno de sus principales

8. Todas políticas impulsadas en la gestión de Saavedra.

retos fue enfrentar movimientos contrarios a la inclusión del enfoque transversal de igualdad de género en el Currículo Nacional de la Educación Básica, aprobado en la gestión anterior. Dado que este cuestionamiento al currículo contradice lo que señala el objetivo estratégico uno del PEN, y su política 4.3. *Superar discriminaciones por género en el sistema educativo*⁹, el CNE se involucró en el tema, se pronunció públicamente y esclareció que el enfoque de igualdad de género es parte del currículo desde, al menos, el 2011 y que este no interfiere con el derecho de los padres de educar a sus hijos¹⁰; también emitió opiniones y varios pronunciamientos sobre el tema. Otro hito importante durante la gestión de Martens fue la huelga docente del 2017, a partir de la cual el CNE, en concordancia con el objetivo estratégico tres, *Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia*, buscó mantener el principio del mérito profesional y generar debate en temas relacionados con la formación inicial docente, como parte del trabajo de la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Docente, que contó con la participación de varios directores del Minedu.

En abril del 2017, durante la gestión de Martens, el Minedu encarga al CNE, con RM N.º 226-2017-Minedu, la elaboración del PEN al 2036 y la evaluación del PEN al 2021.

La visibilidad que tuvo el PEN durante el 2017 fue producto de los distintos eventos organizados por el CNE sobre temas relacionados con los objetivos estratégicos del PEN, el seminario “Hacia una política de Educación Superior para el Perú” o el taller “Juntos por la Educación Inclusiva”, así como al encargo explícito del Minedu para iniciar la formulación del PEN al 2036. Desde setiembre de 2017 hasta el 2 de abril del 2018, el consejero Idel Vexler asumió el cargo de ministro de Educación. Durante las gestiones de Salas, Saavedra, Martens y Vexler (así como con los Ministros Alfaro y Pablo posteriormente), el CNE mantuvo una relación constante y fluida con el Minedu, la que se hizo evidente en la participación de sus más altas autoridades en los eventos organizados por aquel¹¹, la receptividad hacia sus opiniones y la convocatoria en consulta a algunos de sus miembros (consejeros) en más de una ocasión.

9. En la medida b. de la política 4.3 se señala contar con un programa intercultural de educación sexual para estudiantes de ambos sexos que culminan la primaria y secundaria, técnicamente asistidos por los Programas de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico a las escuelas.

10. Para mayor información, revisar los siguientes comunicados publicados por el CNE en febrero y junio de ese año: <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/comunicados/comunicado-1-educacion-integral-e-igualdad-de-genero-2302.pdf> y <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/comunicados/comunicado-sobre-el-enfoque-de-igualdad-de-genero-y-el-rol-rector-del-minedu.pdf>, además de este pronunciamiento publicado en diciembre del 2016 <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/pronunciamientos/cne-pronunciamiento-058.pdf>

11. Como los quince años de creación del CNE, evento al que asistió Marilú Martens, autoridades y representantes de instituciones públicas y privadas.

Los Proyectos Educativos Regionales

Los Proyectos Educativos Regionales (PER) están definidos en el artículo 78.º de la Ley General de Educación (2003) y, a pesar de no contar con una reglamentación específica o pautas para su desarrollo, distintas autoridades regionales iniciaron su formulación desde la vigencia de la ley. Hacia el 2005, dieciséis regiones habían iniciado el proceso de formulación de sus PER, tanto es así que los PER de Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Pasco, San Martín y Tacna se publicaron antes de la aprobación del PEN al 2021. Los PER fueron percibidos por el CNE como una oportunidad de aprendizaje importante y en los que la comunidad participaba directamente en la planificación del proceso educativo, gestando una cultura de consulta y responsabilidad entre las autoridades regionales. Si bien todas las regiones contaron en algún momento con un PER¹², su implementación ha sido muy variada: solo en seis casos se emitió una ordenanza regional de aprobación, y en un número reducido, una ordenanza directoral al respecto.

El CNE creó el Sistema de Seguimiento e Información a su Implementación dirigido a los PER (SSII-PER¹³), que fue una herramienta de monitoreo y vigilancia que brindó información anual entre los años 2010 y 2014¹⁴ y era liderada en cada departamento por el Consejo Participativo Regional (Copare) y la Dirección Regional de Educación (DRE). Tanto los PER como el SSII-PER se alinean con el objetivo estratégico cuatro del PEN, *Gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad*. Cada departamento priorizó políticas y estableció indicadores de seguimiento.

En el 2014, según ese instrumento, de las 26 regiones solo La Libertad, Ucayali y Moquegua en menor medida contaban con un nivel de articulación destacable entre las políticas priorizadas en sus PER y los instrumentos de planificación y programas de mediano plazo como el Proyecto Educativo

12. Esta información se puede verificar en <http://www.cne.gob.pe/proyecto-educativo-nacional/>

13. Entre los años 2010-2014 se implementó un Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER). Se puede encontrar información al respecto en: <http://www.cne.gob.pe/publicaciones/boletines/>

14. El SSII-PER hacía seguimiento a seis áreas (i) articulación progresiva del PER en las herramientas de planificación regional y sectorial, priorizando criterios de equidad; (ii) gestión presupuestal que asegura financiamiento de políticas regionales priorizadas y ejecuta el presupuesto de modo eficiente y orienta resultados; (iii) gestión efectiva de planes, programas y proyectos para implementar el PER; (iv) organización institucional de las DRE y UGEL, ajustadas a funciones transferidas y a necesidades de la implementación del PER; (v) profesionalización de la función pública en las instancias regionales de gestión; y (vi) gestión participativa y transparente en la implementación del PER.

Institucional (PEI) y corto plazo como el Plan Operativo Institucional (POI). Esto se puede deber a que los PER no contaban con un plan operativo. Además, ninguno se transformó en un instrumento de planificación de la gestión pública ni estuvo articulado con el sistema administrativo de cada región.

Las regiones no podían abocarse a sus políticas priorizadas porque no estaban dentro de sus planes de trabajo y porque sus planes oficiales de las regiones venían pauteados por el Minedu o definidos por las “intervenciones” de este y no contemplaban los PER. Además, no contaban con presupuesto para su implementación, por lo que se debió recurrir a la Cooperación Internacional como fuente de financiamiento.

Según la memoria de gestión del Comité Directivo, periodo mayo 2014 - abril 2017, el SSII-PER entró en una fase de reorganización, debido a que se consideró que había perdido vigencia y que no se adaptó a las exigencias técnicas de los tiempos; sin embargo, se considera que el SSII-PER cumplió un rol importante de articulación entre el CNE y las regiones.

Dado que los PER no fueron usados como referentes en la planificación educativa, fueron perdiendo importancia en el tiempo, así como la han perdido los espacios de participación ciudadana como los Copare. La falta de voluntad política, la débil institucionalidad y las dificultades para que los funcionarios de las Ugel y DRE se apropien de la herramienta son algunos de los elementos señalados por diversas autoridades regionales y locales como causantes del debilitamiento de estas instancias de participación. Los PER son percibidos como un conjunto de buenas intenciones, pero sin claridad de cuál es la ruta a seguir para lograr su implementación en función de las necesidades regionales.

PARTE II

AVANCES, ESTANCAMIENTO
Y RETROCESOS EN LA
GESTIÓN EDUCATIVA
SEGÚN EL ANÁLISIS DE LOS
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
DEL PEN AL 2021

Visión, estructura y organización de contenidos del PEN al 2021

El PEN al 2021 buscó constituirse en un marco estratégico para las decisiones que involucran las políticas públicas vinculadas a la educación nacional; para ello propuso una visión del futuro de la educación del país. El instrumento fundante de la política educativa ha sido la Ley General de Educación (aprobada en 2003) que, respondiendo a una lógica normativa, no propone objetivos estratégicos ni resultados esperables en el tiempo. Por ello, el PEN señaló las líneas que debía seguir la política pública para lograr determinadas finalidades en el largo plazo, teniendo como principal virtud haber recogido los sentidos comunes de la época con el objetivo de dar paso a procesos sostenidos de cambio estructural.

Dada su naturaleza, el PEN debe ser analizado como un documento de carácter nacional y como marco estratégico de la política pública que tiene por finalidad plantear propuestas de manera sistémica¹⁵ para solucionar problemas en el campo de la educación. Cuenta con el potencial de ser útil a distintos actores educativos: decisores de políticas públicas, directivos de instituciones educativas y docentes, entre otros.

Uno de los principales hitos en la formulación del PEN fue la construcción de una visión de la educación al 2021. Esto implicó un espacio interno de reflexión prospectiva y, al mismo tiempo, tejer las primeras relaciones del CNE con actores sociales y políticos del país. Dicha visión se basa en la definición del PNUD (2005) y responde a la necesidad de transformar el sistema educativo partiendo de adoptar un enfoque de desarrollo humano, que implica tres principios: (i) todas las personas tienen necesidades, potencial y derechos a garantizarse tanto para subsistir como para expresar su libertad, creatividad y sentido; (ii) se necesita construir una sociedad que reconoce y valora las diferencias y diversidades en un marco donde se asume a todos como iguales en derechos y oportunidades; y (iii) la satisfacción de necesidades y oportunidades debe darse en un marco de desarrollo sostenible y en coherencia con el bienestar colectivo.

A fin de consolidar el desarrollo humano como apuesta central del PEN, se plantearon las funciones que debía cumplir la educación para contribuir con el bienestar individual y colectivo, así como con la reducción de la desigualdad, el desarrollo económico y la competitividad, la afirmación de la institucionalidad democrática, la reforma del Estado

15. Es decir, abarcando los distintos aspectos que componen la realidad educativa y sus manifestaciones en diversos ámbitos y formas de organización de las actividades y servicios educativos.

y la integración territorial, social y cultural del país. A partir de este análisis, la visión puso énfasis en el desarrollo del potencial de las personas desde la primera infancia, el desarrollo de habilidades y la práctica de valores ciudadanos en el marco de un enfoque intercultural. El PEN al 2021 pretendió señalar los derroteros y las acciones para lograr los objetivos estratégicos planteados.

Con la finalidad de alcanzar la visión propuesta por el PEN, cada OE se dividió en resultados con la intención de lograr una concreción en logros específicos, y para cada resultado se enunció un conjunto de políticas. Las políticas se concretaron en medidas a fin de precisar los medios y acciones necesarias para alcanzar el resultado esperado. La generalidad de los objetivos estratégicos responde deliberadamente a la necesidad de proyectarse a largo plazo, pero, al mismo tiempo, esta generalidad es la que dificulta la verificación de los avances en la consecución de los mismos.

Es importante señalar que no se buscó que los OE estén dispuestos como organizadores temáticos. No obstante, la selección de políticas y medidas no revela de modo evidente cuáles fueron los criterios de su selección y organización. Si bien las medidas no siempre lograron formulaciones precisas ni señalaron conexiones entre sí, expresaron consensos entre quienes participaron de los procesos de consulta durante su formulación (sociedad civil, gestores públicos, entre otros) respecto de qué ideas debían ponerse en práctica para la implementación de cada política.

El PEN se centra principalmente en la Educación Básica y en el campo de acción escolar. De los seis OE, los tres primeros (y parte del cuarto) hacen referencia a este nivel y ámbito, concentrando la tercera parte de las políticas y aproximadamente el 50 % de las principales medidas. El PEN incluye 33 políticas generales, 47 políticas específicas y 337 medidas, tal como se aprecia en la tabla 1. Si bien no se puede afirmar que este nivel de desagregación haya sido excesivo, priorizar algunos temas claves a fin de evitar dispersión hubiese facilitado su concreción, implementación y respectiva evaluación en el tiempo.

Tabla 1
Número de resultados, políticas y principales medidas según cada OE

Objetivo estratégico	Resultados	Políticas generales	Políticas específicas	Principales medidas
1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos	2	4	14	63
2. Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad	2	5	11	55
3. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia	2	2	5	32
4. Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad	2	7	0	52
5. Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional	3	7	8	74
6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad	3	8	9	61
Total	14	33	47	337

Fuente: Consultoría para la Evaluación del Proyecto Educativo Nacional – INNOVAPUCP - Pontificia Universidad Católica del Perú.

Por otra parte, el documento del PEN no especifica cuáles serían los mecanismos de articulación entre cada uno de sus objetivos estratégicos a fin de establecer relaciones entre las

políticas a priori, por ejemplo, cuáles son requisitos de otras o son desencadenantes de cambios mayores.

1 OBJETIVO ESTRATÉGICO

OPORTUNIDADES
Y RESULTADOS
EDUCATIVOS
DE IGUAL CALIDAD
PARA TODOS



El objetivo estratégico 1 propuso el logro de una Educación Básica que otorgue oportunidades educativas de igual calidad para todas las personas y contribuya al cierre de brechas de inequidad. Para ello, se plantearon dos resultados: (1) *primera infancia es prioridad nacional* y (2) *trece años de buena educación sin exclusiones*.

El primer resultado se enfocó en la atención a los infantes desde su nacimiento mediante políticas dirigidas a la satisfacción de sus necesidades básicas, la promoción de entornos familiares y comunitarios saludables, amables y estimulantes, así como el aseguramiento de un desarrollo educativo óptimo. El segundo resultado se centró en promover la equidad y calidad en la educación. Este último consideró la universalización de la Educación Básica, principalmente del nivel inicial y secundaria; la mejora de la infraestructura y de los materiales educativos; la alfabetización y desarrollo de capacidades fundamentales para aquellos excluidos de la Educación Básica Regular y, por último, la prevención del fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables.

1.1 Aspectos generales

Para la realización plena de las personas, el PEN planteó la necesidad de una transformación nacional que partiese de un enfoque de desarrollo humano. Este enfoque se tradujo en una visión que no solo considera aquellas etapas vinculadas con la

Educación Básica, sino también visibiliza y antepone etapas anteriores, como la primera infancia —etapa fundamental y determinante para el desarrollo de las siguientes—, así como etapas posteriores: juventud y adultez. Este objetivo refleja los énfasis de esta visión y se concentra en los cambios necesarios para una renovación de la Educación Básica.

El primer resultado propuso establecer como prioridad la atención de la primera infancia y reconoció la coordinación intersectorial y entre los distintos niveles de gestión que dicha atención requiere. Por su parte, el segundo resultado promovió una Educación Básica que atendiera a todas las personas, considerando sus necesidades y entorno, así como que garantizara igualdad de oportunidades.

Así, bajo el enfoque de centralidad de las personas, estos dos resultados agruparon las primeras etapas de vida de la persona; sin embargo, gran parte de las políticas y acciones propuestas se orientaron hacia acciones centradas en el sistema educativo, sobre todo en el segundo resultado. A diferencia del resultado 1, que claramente dirige políticas y acciones a las distintas necesidades de los infantes, el resultado dos centra sus políticas directamente en resolver las falencias de los servicios educativos de los tres niveles y modalidades de la Educación Básica. La atención a las otras necesidades —salud, seguridad, entre

otras— se reduce a medidas desarticuladas y dispersas entre las políticas priorizadas; inclusive, las políticas de superación de la discriminación se limitan a la implementación de programas relativos al logro educativo —acceso, retención y conclusión de la Educación Básica— que, aunque son un importante punto de partida, no constituyen la única dimensión a tratar, considerando las distintas formas de manifestación de este problema.

Esta centralidad en los servicios, principalmente de aquellos que se brindan en la Educación Básica Regular, descuida las necesidades diferenciadas entre los distintos grupos de edad, llegando al punto donde los jóvenes, adultos y adultos mayores pierden relevancia en este objetivo. Muchas de las políticas y acciones se dirigen a las mejoras de la modalidad regular y solo algunas, y de forma desarticulada, se orientan a la modalidad alternativa.

Al interior de los objetivos, la amplitud de los temas abordados por las políticas y medidas, así como su nivel de especificidad, no permiten identificar la relación que guardan entre ellas. Esto conlleva que el contenido del objetivo no se traduzca en una clara orientación para la formulación de políticas educativas, sino en una lista de intenciones sobre cuáles deben ser las priorizadas para alcanzar de manera progresiva lo que planteó cada resultado.

1.2 Desarrollo de políticas educativas

Resultado 1: La primera infancia es prioridad nacional

Durante el periodo analizado, la prioridad otorgada en el país a la primera infancia para asegurar su bienestar y desarrollo integral es indudable. En ese sentido, son considerables los avances respecto a la disminución de la desnutrición infantil y las menores mejoras con relación a la anemia; asimismo, la promoción de prácticas saludables de crianza y la expansión de servicios educativos del nivel inicial mediante la implementación de programas e iniciativas estatales. No obstante, estas acciones carecen del nivel de coordinación intersectorial necesario para garantizar que la misma niña o el mismo niño reciba todos los servicios requeridos a lo largo de sus primeros años para el desarrollo de su potencial.

Atención a la primera infancia

La primera infancia es una etapa crucial para el desarrollo humano, pues las experiencias y oportunidades obtenidas determinan gran parte del desarrollo posterior de las personas. En ella, los niños y las niñas requieren una adecuada nutrición, un entorno saludable y habilitante, y un cuidador sensible a sus necesidades que permita establecer vínculos emocionales positivos y que lo acompañe a explorar el mundo.

Para lograr este desarrollo integral se han diseñado e implementado distintos programas e iniciativas, siendo los principales el Programa Articulado Nutricional (PAN), Qali Warma, Cuna Más, los servicios escolarizados y los programas no escolarizados del nivel de inicial.

De acuerdo al INEI¹⁶, entre 2007 y 2017 la desnutrición infantil entre los infantes menores de cinco años se redujo considerablemente, de 28,5 % a 12,9 %. Esta reducción fue más marcada entre los infantes de tres a cinco años, quienes residen en ámbitos rurales y pertenecen al quintil más pobre (una disminución de 18,1 y 20,4 puntos porcentuales, respectivamente). Si bien se trata de logros destacables, en 2017 el quintil inferior y los ámbitos rurales mantuvieron tasas de desnutrición alarmantes y cercanas al 30 %. De la misma forma, la disminución de la prevalencia de anemia presentó ciertos avances. Su porcentaje se redujo en más de 10 puntos porcentuales; sin embargo, su prevalencia continúa siendo inaceptablemente alta. En 2017, 43,6 % de niños y niñas entre 5 y 36 meses presentaba anemia. En la sierra y ámbitos rurales, este porcentaje superó el 50 % (INEI, 2015c; 2018b)

Para enfrentar estos problemas, el Programa Articulado Nutricional se ha dirigido desde el 2008 a reducir la desnutrición infantil de las niñas y los niños entre cero y cinco años. Si bien los indicadores señalan importantes avances, los resultados no son los esperados. De acuerdo al

Grupo Impulsor de Inversión en la Infancia (2012), esto en parte se debe a un presupuesto asignado de un modo que no guarda debidas proporciones entre las líneas de acción del programa, la baja capacidad de ejecución de estos recursos, así como la poca participación de los gobiernos locales en la implementación del programa. Por otro lado, el tratamiento de la desnutrición y anemia es complejo debido a que son fenómenos afectados por varios factores, entre ellos la falta de alimentos de dietas de alta calidad nutricional, de atención en salud, de sistemas de agua y saneamiento, así como las prácticas deficientes de cuidado y alimentación. Esto requiere que su atención sea integral.

De forma complementaria, se implementó desde el 2012 el programa Qali Warma, destinado a la mejora de la alimentación¹⁷. El objetivo de Qali Warma es brindar alimentación de calidad a los estudiantes de inicial y primaria de escuelas estatales. Desde su implementación en 2013 hasta 2017, su cobertura incrementó de 2.5 a 3.7 millones de estudiantes, que representa un aumento de 66 % a 96 % de su población objetivo¹⁸.

Respecto a los temas de crianza y cuidado, se creó el programa Cuna Más¹⁹ en 2012 con el objetivo de promover el desarrollo integral de los infantes menores de cuatro años mediante la prestación de dos servicios: cuidado diurno y acompañamiento a familias.

16. Para mayor detalle, consultar las publicaciones del INEI en <https://proyectos.inei.gob.pe/endes/ppr.asp>

17. Este programa se implementó en reemplazo del Pronaa, el cual se cerró debido a un nuevo enfoque de las políticas sociales a raíz de la creación del Midis, así como los negativos resultados de su evaluación.

18. Se puede encontrar información en InfoMidis: <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>

19. Anteriormente Wawa Wasi.

Según información de Midis²⁰, en los cinco años de implementación, la cobertura de este programa creció de aproximadamente 90 mil infantes y familias atendidas a más de 160 mil.

De acuerdo a la evaluación del primer servicio, realizada por el Midis (2017), hubo impactos positivos en el desarrollo de los niños y las niñas, que podrían deberse a la incorporación del componente de aprendizaje infantil en su diseño. Aunque positivo, el resultado de este servicio es bajo. El estudio sugiere que esto se puede atribuir a ciertas deficiencias en la implementación, variabilidad en la calidad de las interacciones entre las cuidadoras y niños y niñas, y la alta rotación del personal.

Por otro lado, la evaluación del Servicio de Acompañamiento a Familias realizada por el MEF y BID (2016) halló un impacto positivo de este servicio en el desarrollo cognitivo de los niños y las niñas. Específicamente, el efecto parece ser mucho mayor que en el caso del Servicio de Cuidado Diurno debido a la mayor frecuencia de actividades de juego y disponibilidad de juguetes en el hogar. Entre los posibles canales de impacto también se observan menos prácticas violentas de disciplina y mayores niveles de matrícula en educación inicial.

Por último, respecto a los servicios educativos, la expansión del acceso a la educación inicial se ha logrado sin garantizar que los servicios ofrecidos satisfagan condiciones básicas para su buena operación; esto es particularmente notorio en el caso de los Programas

No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei). Estos servicios —originalmente diseñados para atender poblaciones asentadas en localidades de menor tamaño y según un patrón disperso— se han extendido de modo sorprendente en los cascos urbanos y mayormente atienden población en condición de pobreza. En muchos casos estos servicios dependen de la iniciativa y el esfuerzo de las familias para sobrevivir, lo cual constituye un serio problema de equidad (Guerrero & Demarini, 2016). Queda pendiente la tarea de mejorar la calidad de los servicios; esto implica identificar cuáles son las condiciones mínimas de operación que deben satisfacer en cuanto a infraestructura, desempeño de las personas adultas a cargo del mismo, servicios y materiales pertinentes y un trabajo a nivel de interacciones y uso del lenguaje con las promotoras y docentes, los cuales han probado ser variables que potencian el desarrollo de los infantes.

Si bien estos esfuerzos van en la dirección correcta, las brechas que permanecen exigen acciones focalizadas. La multiplicidad de factores que pueden limitar el desarrollo óptimo de esta etapa requiere urgentemente un nivel de coordinación entre los distintos sectores para la atención integral de todos los infantes²¹. Debe notarse que en diversas ocasiones el CNE ha propuesto (Consejo Nacional de Educación, 2009a; 2011; 2018) que la mejor manera de forzar una articulación intersectorial es mediante la creación de una autoridad nacional de la Primera Infancia que, efectivamente, se haga cargo de asegurar dicha articulación.

20. Se puede encontrar información en InfoMidis: <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>

21. Frente a este problema, el MIDIS creó el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED). Este es un instrumento de incentivo económico dirigido a los gobiernos regionales para la articulación de los distintos servicios ofrecidos para los infantes, de acuerdo a lo propuesto en la Política Nacional de Desarrollo Infantil Temprano (DIT).

Resultado 2: Trece años de buena educación sin exclusiones

El acceso a la educación resulta indispensable para una sociedad que se encamina a lograr el bienestar social y la consolidación de su ciudadanía. Pese a los enormes esfuerzos para conseguir un sistema educativo equitativo, la provisión del servicio educativo continúa, en gran parte, sujeto a las características sociodemográficas de los estudiantes. Así, la expansión de los servicios y la diversificación de sus prestaciones aún no garantizan la inclusión de todos los estudiantes, sobre todo de aquellos que se encuentran en una situación de desventaja. Más aún, los altos niveles de segregación escolar son un problema

mayúsculo que compromete las finalidades básicas de la educación y al que la política educativa no ha prestado mayor atención.

Universalización de la educación básica

La ampliación del acceso a la educación inicial es una de las acciones más estables del sector educación. Entre el 2007 y 2017, el porcentaje de niños y niñas de tres a cinco años matriculados en inicial se ha incrementado de 66 % a 91 % (tabla 2). Esta expansión ha contribuido al cierre de brechas entre el ámbito rural y urbano, y entre aquellos con lengua castellana y originaria; sin embargo, para ciertos estudiantes, los niveles de ingreso familiar aún limitan su acceso.

Tabla 2
Tasa neta de matrícula en educación inicial (en porcentajes)

	Año	
	2007	2017
Total	65,6	91,4
Hombre	66,4	90,8
Mujer	64,8	92,1
Urbano	72,3	91,4
Rural	52,1	91,4
Castellano	66,5	91,5
Lengua originaria	56,6	91,5
Pobre	56,3	87,8
No pobre	76,9	93,2

Nota. Las cifras calculadas para el 2007 consideran edades calculadas al 30 de junio, mientras que, para el 2017, las edades están calculadas al 31 de marzo. Para facilitar la lectura de esta tabla, los errores estándar de las estimaciones se presentan en el anexo II.

Fuente: Unidad de Estadística de la Calidad Educativa (Escale) y Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).
Elaboración propia.

Asimismo, el número de años asistidos en la educación inicial ha tenido un importante avance (tabla 3). Entre el 2009²² y 2017, el número de ingresantes a primaria con tres años de educación inicial se incrementó de 26 % a 72 %. Este incremento se ha dado entre los distintos grupos sociodemográficos. Si bien esto representa un avance, la brecha entre los ingresantes a primaria de área urbana y rural,

y aquellos matriculados en servicios educativos no estatales y estatales, continúa siendo alarmante (8,1 puntos porcentuales y 14,3 puntos porcentuales, respectivamente). En una situación más crítica se encuentran los ingresantes de lengua asháninka, awajún y otras originarias, cuyos resultados señalan que solo la mitad cuenta con los tres años de educación inicial.

Tabla 3
Distribución de los ingresantes a primaria por año de educación inicial (en porcentajes)

	Cero años de educación inicial		Un año de educación inicial		Dos años de educación inicial		Tres años de educación inicial	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017	2009	2017
Total	20,4	2,8	29,9	6,9	23,6	18,7	26,1	71,6
Hombre	20,5	2,9	30,0	7,0	23,8	18,9	25,7	71,2
Mujer	20,3	2,8	29,7	6,9	23,5	18,4	26,5	71,9
Estatal	25,0	3,3	31,1	8,0	21,6	21,0	22,3	67,7
No estatal	5,3	1,6	25,8	4,0	30,4	12,4	38,5	82,0
Urbano	12,1	1,6	31,6	6,5	27,1	18,9	29,2	73,0
Rural	44,7	8,7	24,8	8,8	13,4	17,6	17,2	64,9
Castellano	18,0	2,5	30,2	6,9	24,7	18,8	27,1	71,8
Quechua	41,1	2,5	27,8	5,3	14,4	16,0	16,7	76,2
Aimara	60,5	1,9	27,1	5,4	8,6	12,9	3,7	79,8
Asháninka	58,3	14,7	26,0	13,4	9,9	22,9	5,9	48,9
Awajún	54,4	13,5	29,7	12,6	4,9	16,9	11,0	57,0
Otra	48,9	22,4	18,6	11,5	9,6	15,0	22,9	51,1

Fuente: Unidad de Estadística de la Calidad Educativa (Escale).
Elaboración propia.

22. Es a partir de 2009 que se tiene el detalle de los años en educación inicial en el censo educativo.

Diferentes investigaciones (Cueto, León, Guerrero & Muñoz, 2009; Cueto, Guerrero, León, Zevallos & Sugimaru, 2010; Beltrán & Seinfeld, 2011; Ministerio de Educación, 2013; Lavado, De la Flor & Franco, 2015; Cueto, León, Miranda, Dearden, Crookston & Behrman, 2016) reconocen la importancia de la asistencia a la educación inicial en el desarrollo de aprendizajes. Beltrán y Seinfeld (2011) concluyen que la asistencia a la educación inicial influye en los logros de aprendizaje, medidos a partir de la evaluación censal de estudiantes.

En el mismo sentido, Lavado *et al.* (2015) y Cueto *et al.* (2016) encuentran efectos positivos en el manejo de vocabulario y en las habilidades socioemocionales. Un resultado interesante en este estudio es que estos efectos no se encuentran en los servicios no escolarizados (Pronoei). Al respecto, el Minedu (2013) alerta sobre diferencias en el aprendizaje de los estudiantes de estos servicios, quienes se encuentran en desventaja frente a aquellos que asisten a un servicio escolarizado. Estas diferencias también se dan en la infraestructura, las credenciales del adulto a cargo, materiales disponibles, entre otros aspectos.

Esta ampliación en el acceso a la educación inicial se ha logrado a partir de un incremento en el número de servicios educativos; sin embargo, no ha habido una política expresa destinada a asegurar que todos los servicios educativos creados o convertidos satisfagan un conjunto básico de condiciones de calidad para su operación, lo que origina que, en

ciertos casos, haya una prestación deficiente. Por otro lado, la tasa de acceso a la educación primaria se ha mantenido estable, dada su cercanía con la universalización. Este nivel no presenta ninguna brecha en su acceso.

Con respecto a su conclusión, la información de la Tabla 4 señala que la tasa de conclusión de este nivel ha tenido un importante incremento. Las primeras dos columnas indican el porcentaje de estudiantes que termina la educación primaria alrededor de la edad oportuna, mientras que las últimas dos agrupan el porcentaje total de estudiantes que concluyen este nivel con extraedad.

En 2017, 87 % de estudiantes de 12 y 13 años termina la educación primaria; este constituye un incremento importante frente a lo alcanzado en 2007. Con respecto a las personas entre los 15 y 19 años, 98 % concluyen este nivel. Asimismo, la información de esta tabla sugiere que la conclusión de primaria de los estudiantes entre los 12 y 13 años es la que presenta mayores variaciones entre los distintos grupos socioeconómicos.

Tabla 4
Tasa de conclusión de primaria por grupos de edades (en porcentajes)

	Tasa de conclusión de la educación primaria (12 a 13 años)		Tasa de conclusión de la educación primaria (15 a 19 años)	
	2007	2017	2007	2017
Total	74,2	87,0	94,2	98,1
Hombre	73,9	86,4	95,4	98,2
Mujer	74,4	87,6	93,0	98,1
Urbano	82,0	90,7	96,7	98,8
Rural	58,9	74,0	88,7	96,2
Castellano	77,1	88,7	95,0	98,4
Lengua originaria	55,6	74,0	90,5	96,6
Pobre	62,1	78,6	90,0	95,5
No pobre	87,0	90,6	97,6	98,9

Nota. Las cifras calculadas para 2007 consideraran edades calculadas al 30 de junio, mientras que, para el 2017, las edades están calculadas al 31 de marzo. Para facilitar la lectura de esta tabla, los errores estándar de las estimaciones se presentan en el anexo II.

Fuente: Unidad de Estadística de la Calidad Educativa (Escale) y Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).

Elaboración propia.

En el caso de la educación secundaria, la información resumida en las tablas 5 y 6 muestra una tendencia positiva en los niveles de acceso y conclusión. En 2017, 85 % de los jóvenes de 12 a 16 años a nivel nacional se encontraban matriculados en la educación secundaria. Esto representa un aumento de 9 puntos porcentuales desde 2007. Este indicador no presenta mayores diferencias entre los

distintos grupos sociodemográficos. Con respecto a la conclusión de secundaria a nivel nacional, la conclusión entre las personas de 17 y 18 años ascendió 15.6 puntos porcentuales y la conclusión entre personas entre 20 y 24 años, 11.6 puntos porcentuales. No obstante, en 2017, las brechas por área de residencia, lengua materna y pobreza para ambos grupos etarios continúan siendo alarmantes.

Tabla 5
Tasa neta de matrícula en educación secundaria (en porcentajes)

	Años	
	2007	2017
Total	76,0	85,0
Hombre	76,5	85,8
Mujer	75,4	84,1
Urbano	82,2	86,5
Rural	63,9	81,4
Castellano	77,6	85,6
Lengua originaria	66,0	81,2
Pobre	66,5	80,1
No pobre	85,7	87,1

Nota. Las cifras calculadas para 2007 consideraran edades calculadas al 30 de junio, mientras que, para el 2017, las edades están calculadas al 31 de marzo. Para facilitar la lectura de esta tabla, los errores estándar de las estimaciones se presentan en el anexo II.

Fuente: Unidad de Estadística de la Calidad Educativa (Escale) y Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).
Elaboración propia.

Tabla 6
Tasa neta de matrícula en educación secundaria (en porcentajes)

	Tasa de conclusión de la educación secundaria (17 a 18 años)		Tasa de conclusión de la educación secundaria (20 a 24 años)	
	2007	2017	2007	2017
Total	57,6	72,9	72,1	84,0
Hombre	56,2	69,0	73,7	84,9
Mujer	59,0	77,0	70,3	83,1
Urbano	68,4	80,0	80,9	88,6
Rural	32,0	51,9	45,2	61,2
Castellano	61,6	75,1	74,6	85,4
Lengua originaria	32,1	56,4	56,2	72,7
Pobre	36,4	48,4	49,1	63,2
No pobre	72,8	79,2	84,3	88,3

Nota. Las cifras calculadas para 2007 consideraran edades calculadas al 30 de junio, mientras que, para el 2017, las edades están calculadas al 31 de marzo. Para facilitar la lectura de esta tabla, los errores estándar de las estimaciones se presentan en el anexo II.

Fuente: Unidad de Estadística de la Calidad Educativa (Escale) y Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).

Elaboración propia.

Pese a los múltiples esfuerzos en ampliar el acceso a la Educación Básica para todas las personas, el sistema educativo continúa siendo profundamente inequitativo. Según información de Escale²³, los indicadores de las condiciones del servicio —en términos del estado de la infraestructura, acceso a servicios básicos e internet— muestran graves inequidades en la provisión del servicio educativo. A nivel nacional, solo 22 % de los locales estatales se encuentra en buen estado. Por ámbitos, esta tasa incrementa a 27 % en las áreas urbanas y se reduce a 19 % en las áreas rurales. Esta brecha es un retroceso frente a lo obtenido en 2007, cuando 26 % de los locales en áreas urbanas se encontraba en buen estado, mientras que, en áreas rurales, esta cifra era 28 %.

Por el contrario, el acceso a servicios básicos —agua, alcantarillado y electricidad— en los locales escolares se ha incrementado; sin embargo, su resultado está lejos de lo deseable. En 2017, solo 39 % de los locales escolares estatales contaban con estos tres servicios, lo cual corresponde a una mejora de 14,4 puntos porcentuales desde 2007. Las brechas en el acceso de estos servicios por ámbitos geográfico son preocupantes: solo 21 % de los locales estatales en el área rural cuentan con los tres servicios, en contraste con el 71 % de los locales en el área urbana. Respecto al acceso a internet a nivel nacional en 2017, 4 de cada 10 locales estatales de educación primaria contaba con internet. Esta cifra se incrementa a 7 de cada 10 para la educación

secundaria. La situación de desventaja se mantiene para las áreas rurales: 1 de 10 locales del nivel primaria cuenta con internet, mientras que, para el nivel de secundaria, 5 de cada 10 locales tienen este servicio.

Lo anterior complejiza la situación vulnerable en la que se encuentran los estudiantes de ámbitos rurales, de lengua originarias o en situación de pobreza. No solo tienen niveles de acceso menores, sino que también estudian en condiciones deficientes que contravienen su derecho a una educación de calidad.

Por otro lado, la Educación Básica Alternativa (EBA) ha ocupado, secularmente, una posición relegada en el sistema educativo. Entre 2007 y 2017, una serie de normas e iniciativas se han ejecutado para contribuir a la mejora de esta modalidad; sin embargo, gran parte de estos esfuerzos no resuelven el principal problema: la EBA se define en función de la EBR y se percibe como una modalidad exclusivamente remedial de la modalidad regular. Esto limita su margen de acción a la alfabetización o promoción de la conclusión de la Educación Básica y elimina la oportunidad de ser un medio para desarrollar el potencial de su población objetivo, darle oportunidades para continuar con las diferentes trayectorias educativas y alcanzar el desarrollo de sus proyectos de vida.

23. Información disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/indicadores>

Si bien los resultados descritos se basan en respuestas de los directores y no en una evaluación técnica de las condiciones de los locales educativos, esta es la única aproximación disponible sobre el tema. Asimismo, en el caso del acceso a servicios básicos e internet, la no disponibilidad de estos se explica, en muchos casos, por las desventajas de las localidades en las que se brindan los servicios educativos y no por fallas del sistema educativo.

Con respecto a la Educación Básica Especial, si bien el país cuenta con una política nacional inclusiva, la atención a la discapacidad en materia educativa sigue siendo limitada pese a los esfuerzos que se han realizado, principalmente en materia legal. De acuerdo con Cueto, Rojas, Dammert y Felipe (2018), y según información de la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (Enedis), solo el 52 % de esta población en edad escolar asiste a una institución educativa. Aunque las políticas y programas implementados muestran algunos avances importantes, saltan a la vista las enormes desigualdades que afectan a los estudiantes con discapacidad, quienes siguen siendo uno de los grupos históricamente excluidos del sistema educativo peruano.

Finalmente, la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) muestra avances en aspectos normativos. En 2016 se aprobaron varios instrumentos normativos, como la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, y el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021²⁴, los cuales han permitido visibilizar este grupo de personas y las necesidades de mejora que requiere su modelo educativo. Si bien estos planes tratan el tema bilingüe, no abordan lo intercultural de una manera amplia, ya que la interculturalidad debe ser un atributo de la educación de todas las personas y no solo de aquellos con una lengua materna diferente al castellano.

Prevención del fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables

Con la reducción de los niveles de repetición, atraso y deserción de los estudiantes, se incrementa la tasa de conclusión de la educación primaria y secundaria. Para el nivel de primaria, los altos niveles de conclusión permiten sugerir que más de 10 % de los estudiantes a nivel nacional se enfrenta a estos problemas. En el caso de los estudiantes con lengua materna originaria y que habitan en zonas rurales, más del 20 % tienen trayectorias educativas afectadas por la repetición o deserción. Si bien estos resultados son mejores frente a los del 2007 —un aumento de 20 y 16 puntos porcentuales—, es claro que estos estudiantes aún requieren medidas que aseguren su trayectoria educativa satisfactoria.

En el caso de la educación secundaria, alrededor del 25 % de los estudiantes no concluye debido a la repetición o deserción. Esta situación es mucho más grave en el caso de los estudiantes de zonas rurales, de hogares pobres o que tienen una lengua materna originaria, en donde más del 40 % repite o deserta del sistema. Para confrontar esta problemática, fortalecer la educación secundaria y promover un sistema educativo más equitativo, el Minedu estableció la diversificación de sus servicios según las necesidades y entornos de sus estudiantes. En este contexto, surgen las Formas de Atención Diversificada (FAD), la Educación

24. La Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe fue aprobada mediante Decreto Supremo N.° 006-2016-Minedu en 2016. El Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021 fue aprobado mediante Resolución Ministerial N.° 629-2016-Minedu también en 2016.

Intercultural Bilingüe (EIB), los modelos de Jornada Escolar Completa (JEC) y los Colegios de Alto Rendimiento (COAR).

La JEC es un modelo de servicio educativo que busca mejorar de manera integral la calidad del servicio en las instituciones educativas públicas de educación secundaria. Este modelo educativo fue instaurado desde el 2015 con un programa piloto de 1000 servicios y 342 539 estudiantes del nivel de secundaria en todo el país el primer año de implementación. Para el siguiente año, el programa se extendió a 602 servicios educativos adicionales. A diferencia de la primera fase, la instalación de estas JEC estuvo focalizada en los distritos más pobres.

A finales del 2017, un total de 2002 servicios educativos implementaban la jornada escolar completa. Desde la implementación de la JEC se ha calculado que la inversión por estudiante bajo esta modalidad ha ascendido a un total de 5687 soles (Alcázar & Legonía, 2016). De acuerdo con Agüero (2016) la JEC como estrategia integral encuentra efectos positivos en los aprendizajes de los estudiantes, sobre todo en matemática; sin embargo, se mantiene la brecha a favor de las personas con situación socioeconómica más favorable.

Los COAR empiezan a funcionar en trece regiones del país en 2015 y llegan a 25 en 2017. Los estudiantes que ingresan a los COAR siguen el currículo del Bachillerato Internacional, viven

en las instalaciones del colegio durante los siete días de la semana y reciben pensión completa. Alcázar y Balarin (2017) dudan respecto de la capacidad de estos centros en atraer a estudiantes de contextos vulnerables. En efecto, ocurre que la mayoría de estudiantes provienen de contextos urbanos y cuentan con un nivel socioeconómico relativamente más favorable al del promedio de estudiantes de la escuela estatal peruana.

En ambos casos se trata de iniciativas que buscan mejorar la calidad de la educación secundaria, pero que estarían beneficiando a los grupos de estudiantes que se ya se encontraban en una posición de mayor ventaja, ampliando así las brechas existentes: jóvenes urbanos, no pobres, con lengua castellana y sin necesidades educativas especiales. Todo lo contrario ocurre con las Formas de Atención Diversificada (FAD) para la secundaria rural, las cuales incluyen la Secundaria en Alternancia, la Secundaria Tutorial y la Secundaria con Residencia Estudiantil.

La Secundaria en Alternancia se caracteriza por ser semipresencial y promover la interacción permanente entre el contexto escolar y el familiar-local. Para ello, los estudiantes alternan dos semanas en el Centro Rural de Formación en Alternancia (CRFA) y dos en su localidad. La Secundaria Tutorial combina el trabajo presencial y a distancia que se apoya en el uso de fichas de autoaprendizaje. Por último, la Secundaria con Residencia Estudiantil supone que los estudiantes asistan a una institución educativa durante

todo el año académico y que pernocten en una residencia anexa a ella.

Según Guerrero (2017), ninguna de estas modalidades cuenta con una propuesta pedagógica clara —a diferencia de lo que ocurre con la JEC y los COAR, que establecen detalladamente los objetivos y la forma de trabajo—. Se trata, además, de modalidades que cuentan con un presupuesto muy limitado. Durante el periodo de esta evaluación, las FAD solo contaban con una resolución que contenía lineamientos generales para la prestación de estos servicios. Ninguno de los modelos contaba con una norma técnica que ofreciera lineamientos sobre los componentes pedagógicos. Es recién a partir de diciembre de 2017 que cada modelo se crea con norma técnica²⁵.

Como parte de estas limitaciones, Guerrero señala que es la secundaria en alternancia la modalidad más consolidada de las tres y la que cuenta con mejor implementación y capacitación de docentes, aunque se da en condiciones de infraestructura y equipamiento sumamente precarias. Esto último también puede observarse en la secundaria tutorial, aunado a carencias de materiales, poca claridad respecto de ciertos objetivos y actividades, y serias necesidades de capacitación. Por último, la secundaria con residencia estudiantil parece ser el modelo

con más limitaciones en todos los aspectos del servicio. El contraste con las facilidades con que cuentan los estudiantes de los COAR, resulta desolador.

25. Los lineamientos de la FAD se aprueban en 2016 con Resolución de Secretaría General N.º 040-2016- Minedu, y el modelo de Secundaria con Residencia se aprobó en diciembre de 2017 con Resolución Ministerial N.º 732-2017- Minedu.

2 OBJETIVO ESTRATÉGICO

ESTUDIANTES
E INSTITUCIONES
QUE LOGRAN
APRENDIZAJES
PERTINENTES Y
DE CALIDAD



El segundo objetivo estratégico del PEN tiene como propósito transformar las instituciones educativas en organizaciones efectivas e innovadoras, centradas en el aprendizaje colaborativo e intercultural, capaces de ofrecer una educación de calidad en el marco de un clima institucional amigable, integrador y estimulante, y aportando al desarrollo local y social. Con este objetivo se esperaba que el Estado promueva redes de intercambio entre instituciones educativas, de manera tal que unos aprendan de otros, además de apoyar a aquellos que no estén en condiciones de crecer por sí mismos. Una vez logrado esto, se apuesta por la autonomía de los centros educativos en tres aspectos: recursos (definidos a partir de sus necesidades), selección de docentes (enmarcados en una carrera pública magisterial) y formación de sus equipos docentes.

Dado que se contempla la elaboración de estándares de aprendizaje nacional, se esperaba que los estudiantes y las familias tengan el derecho a exigir que estos logros de aprendizaje se cumplan. Como herramientas se esperaba contar con un marco curricular básico que permita la diversificación, es decir, que los aprendizajes que el currículo prescribe se logren tomando en cuenta las características particulares de los estudiantes y sus espacios locales. A fin de lograr esto, el objetivo contempla dos resultados: (1) *todos logran competencias fundamentales para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional*, e (2) *instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito*.

2.1 Aspectos generales

El PEN al 2021 ha servido para legitimar la priorización de ciertas políticas y programas que apuntaban a mejorar la calidad de enseñanza en las instituciones educativas (II.EE.), tales como un currículo basado en competencias o el acompañamiento pedagógico y la sostenida evaluación de logros de aprendizaje a nivel censal. La visión del PEN se articula con este objetivo al plantear que todos los estudiantes peruanos deben lograr aprendizajes de calidad, desarrollando competencias fundamentales para su desarrollo personal y para el país en su conjunto. El logro de estas competencias se vincula a la superación de condiciones de exclusión y discriminación latentes en nuestro contexto; sin embargo, esto no significa que todos los estudiantes estén logrando los aprendizajes esperados o que el total de II.EE. gestione prácticas pedagógicas exitosas; de hecho, la escasa evidencia disponible sobre niveles de aprendizaje muestra mejoras sostenidas en el tiempo pero tímidas en su ritmo al contraponerse con la gravedad de la situación.

En este objetivo, un primer resultado se centra en que los estudiantes aprendan de manera efectiva y que alcancen los aprendizajes necesarios para desarrollarse como personas, aportar al crecimiento del país y contribuir a la cohesión social. Al asegurar que los peruanos acceden a un conjunto de aprendizajes fundamentales que facilitan el acceso a nuevos y mayores aprendizajes, el PEN al 2021 busca formar ciudadanos informados,

que conozcan, respeten y valoren las diferencias socioculturales y ambientales del país. Por su parte, el segundo resultado apunta a contar con instituciones autónomas y organizadas que gestionan y aplican prácticas pedagógicas que permiten el aprendizaje y propician una convivencia armoniosa y libre de discriminación. Esto implica una transformación en las prácticas pedagógicas y en la gestión en las escuelas, incentivando la responsabilidad profesional docente y promoviendo el uso de tecnologías para la optimización de aprendizajes. Si bien se menciona como elemento del sistema la articulación entre la educación básica y la educación superior, esto se ha desarrollado en menor medida que los otros elementos planteados.

2.2 Desarrollo de políticas educativas

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

Durante el periodo analizado se han diseñado e implementado dos currículos nacionales y se ha fortalecido el sistema nacional de evaluaciones estandarizadas, estos dos elementos con el objetivo

de que los estudiantes alcancen las competencias requeridas para desarrollarse como personas y aporten al desarrollo social y productivo del país.

Currículos nacionales y estándares nacionales de aprendizaje

En 2008 y 2016 se aprobaron dos currículos en el Perú: el Diseño Curricular Nacional (DCN)²⁶ y el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB). En ambos procesos curriculares se tomó como referente al PEN y son, en gran medida, productos de un proceso de transformación curricular iniciado a mediados de la década del noventa. El DCN fue el producto final de un proceso de articulación de las diferentes propuestas curriculares existentes hasta ese momento; por ello incorporaron elementos como interculturalidad, inclusión y ciudadanía como ejes transversales.

Estos principios se plasmaron en los propósitos del DCN y en la creación del área de Formación Cívica y Ciudadana. Asimismo, el DCN cuenta con orientaciones para diversificar el currículo basadas en enfoques transversales arriba mencionados. Además, el DCN cuenta con un apartado en donde se fundamenta el currículo sobre la base de principios psicopedagógicos; se presentan los 11 propósitos de la educación peruana²⁷, los logros educativos

26. Aprobado el 15 de diciembre de 2008 mediante la RM N.° 0440-2008-ED.

27. 1. El desarrollo de la identidad personal, social y cultural en el marco de una sociedad democrática, intercultural y ética en el Perú; 2. El dominio del castellano para promover la comunicación entre todos los peruanos; 3. Preservar la lengua materna y promover su desarrollo y práctica; 4. Conocimiento del inglés como lengua internacional; 5. Desarrollo del pensamiento matemático y de la cultura científica y tecnológica para comprender y actuar en el mundo; 6. Comprensión y valoración del medio geográfico, la historia, el presente y el futuro de la humanidad mediante el desarrollo del pensamiento crítico; 7. Comprensión del medio natural y su diversidad, así como el desarrollo de una conciencia ambiental orientada a la gestión de riesgos y el uso racional de los recursos naturales en el marco de una moderna ciudadanía; 8. Desarrollo de la capacidad productiva, innovadora y emprendedora como parte de la construcción del proyecto de vida de todo ciudadano; 9. Desarrollo corporal y conservación de la salud física y mental; 10. Desarrollo de la creatividad, innovación, apreciación y expresión a través de las artes, las humanidades y las ciencias; 11. Dominio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

esperados al concluir la Educación Básica Regular, las horas de libre disponibilidad, las orientaciones para el desarrollo del área de tutoría y el programa curricular con la fundamentación de cada área.

Actualmente se cuenta con el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB), el mismo que se estructura por competencias y enfatiza la educación para la ciudadanía. Asimismo, el CNEB contempla un conjunto de enfoques transversales que buscan dar unidad y coherencia a la formación, más allá de las especificidades de las áreas de desarrollo existentes. El currículo define estándares de aprendizaje para cada una de las 29 competencias obligatorias del currículo, a la que se añaden dos competencias de formación religiosa católica de observancia obligatoria para quienes profesan dicho credo. En lo que respecta a EIB, es un avance que el currículo plantee por primera vez el área de castellano como segunda lengua para estudiantes con lengua materna originaria, siendo coherente con el enfoque de interculturalidad presente en el documento. Asimismo, el currículo enfatiza el enfoque formativo de la evaluación, el cual concibe a la evaluación como un proceso integral y permanente. Las dificultades respecto a la concepción de la evaluación y su puesta en práctica se evidencian tanto en el currículo como en los materiales que llegan a las aulas.

Los enfoques transversales planteados en el CNEB recogen lo planteado por el PEN. Por un lado, el enfoque de interculturalidad se encuentra mejor visibilizado; sin embargo, se debería equilibrar mejor el enfoque y el conocimiento científico–occidental y aquellos referentes a las cultural locales. Por otro

lado, el enfoque de igualdad de género se incorpora en un contexto en donde algunos colectivos se pronuncian en contra. En el CNEB, a diferencia del DCN, se contempla toda la Educación Básica en sus tres modalidades: Educación Básica Especial (EBE), Educación Básica Regular (EBR) y Educación Básica Alternativa (EBA); además se incorpora un perfil de egreso con 11 aprendizajes que deben alcanzar los estudiantes al terminar la Educación Básica, centrado principalmente en la construcción de ciudadanía.

Las principales dificultades se presentan en la implementación y apropiación en el aula del currículo, así como en contar con materiales educativos articulados a este y en el desarrollo de capacidades para mejorar la evaluación formativa que debe realizar continuamente un docente.

La implementación curricular se está llevando a cabo de manera gradual desde 2017 con un conjunto de 11 851 servicios educativos polidocentes del nivel primario, casi en su totalidad urbanos y 69.1% estatales. Las estrategias empleadas son la asistencia técnica y el acompañamiento pedagógico, que cuentan con un conjunto de herramientas de apoyo a la implementación del currículo. Estas incluyen una cartilla de planificación curricular para educación primaria, unidades didácticas, materiales para trabajar el enfoque de género y un curso virtual; sin embargo, la mayoría de docentes desconocen y evaluaciones realizadas revelan que tienen muy distintos niveles de impacto sobre sus prácticas y concepciones (Guerrero, 2018).

A partir del currículo nacional, las maneras de enseñar y de aprender se ubican en un espacio que

no cubre necesariamente ni los estándares, ni el currículo, ni los materiales, ni la formación docente inicial, ni la continua. Por su parte, si bien todas las regiones cuentan con un currículo regional que busca reconocer la diversidad y se ha construido con participación de muchas instancias locales y regionales, son pocos los casos en los que este se ha convertido en un referente pedagógico en las escuelas.

La iniciativa de elaborar estándares de aprendizajes es una muestra de la centralidad de estos en el currículo. En el año 2010 se inicia el proceso de elaboración, estipulado en el PEN ante la necesidad de delimitar en detalle los aprendizajes esperados para cada ciclo escolar. A partir de estos estándares se buscó dar muestra de la continuidad de los aprendizajes, su progresión y los desempeños esperados en cada ciclo. La mayor crítica que reciben los estándares es que estos son difíciles de usar por los docentes. En este caso, fue el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (Ipeba) el que respondió al mandato del PEN de elaborar estándares que sirvan para especificar mejor los aprendizajes logrados en cada nivel educativo, y por tanto, que sirvan también para la evaluación estandarizada de sistema, pero que podían cumplir también la función de ser herramientas pedagógicas para la implementación curricular y la evaluación del aula.

Por su parte, tenemos desde finales de los años noventa una política sostenida de distribución de materiales educativos gratuitos; pese a ello, se mantienen dificultades recurrentes en la

elaboración, distribución y uso de los mismos. Si bien el PEN consideró que los materiales educativos deben estar articulados con el currículo y que respondan a la diversidad sociocultural de las regiones, esto no ha ocurrido, pues existen dificultades en su elaboración, distribución y uso.

Evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje escolar

La evaluación estandarizada de aprendizajes implementada desde 1996, con evaluaciones de carácter muestral y censal (desde 2007), ha alcanzado elevados estándares técnicos y solidez institucional. Esto ha permitido que las evaluaciones cubran áreas diversas como lectura, matemáticas, escritura, ciudadanía, historia, geografía y economía, así como la evaluación de la lectura en un número creciente de lenguas originarias —en el 2007 se incluyó la evaluación en comprensión lectora en cuatro lenguas originarias y para el 2016 se había llegado a la elaboración de seis pruebas—. Si bien en las áreas y grados para los que se cuenta con información las evaluaciones muestran mejoras consistentes y han contribuido a identificar a los sectores de la población con menor logro en los aprendizajes, aún está pendiente la formulación de un plan sistemático y multianual de evaluaciones que, priorizando los operativos muestrales y eliminando las censales, fomente una cobertura curricular mayor, así como producir información sobre factores asociados al aprendizaje²⁸ que pueda ser usada para diseñar y realizar acciones institucionales y territoriales de mejoramiento pedagógico.

En la construcción de pruebas, la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) se apoya en los postulados y enfoques establecidos en el currículo, lo cual ha supuesto dificultades a lo largo del tiempo debido a la indefinición con respecto a los currículos vigentes. Esto, por un lado, conlleva dificultades técnicas en la elaboración de instrumentos de medición, pero también le ha permitido a la UMC fortalecer su posición en el Ministerio de Educación, ante lo cual el equipo técnico de dicha oficina suele ser requerido para apoyar diversas iniciativas como la definición de estándares de aprendizajes con Ipeba, la elaboración de materiales educativos o apoyar el diseño del CNEB.

Si bien los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) muestran mejoras en los resultados globales, también dan cuenta de que las brechas entre ciertas poblaciones se profundizan. Esto ocurre entre las escuelas urbanas y rurales, y las polidocentes y las multigrado/unidocentes, a favor de las primeras. En cambio, en el caso de las escuelas de gestión privada y pública, la distancia a favor de las primeras decrece. Estas brechas están determinadas principalmente por el nivel socioeconómico de las escuelas y los estudiantes más que por otros factores.

A partir de la evidencia, y en correspondencia con la experiencia internacional, la incorporación de los operativos censales, especialmente en segundo grado de primaria, el uso de instrumentos de gestión asociados a sus resultados —como fueron

el Bono Escuela y otros incentivos pecuniarios y no pecuniarios—, ha derivado en un conjunto de prácticas no deseadas como el entrenamiento para la prueba, la reducción del aprendizaje de los estudiantes solo a los aspectos evaluados, el estrechamiento curricular, la preocupación única por los grados evaluados y la discriminación a los estudiantes que son vistos como personas que afectarían de modo negativo la calificación media de la escuela. Cabe señalar que, en su momento, la UMC dio las alertas al sistema sobre los efectos no deseados de las evaluaciones estandarizadas, antes de que estos ocurran —i.e. se opuso al Bono Escuela, a la ECE en segundo de primaria, al ranking de escuelas, a la liberación de resultados en el Identicole, entre otros—.

La gran demanda técnica y de presupuesto que implica elaborar las evaluaciones censales limita que se realicen evaluaciones muestrales en otros grados o áreas curriculares, que se incluyan preguntas de construcción de respuesta que puedan brindar mayor información que las preguntas de opción múltiple, contar con mayor cantidad de preguntas y, por tanto, abarcar más los temas prescritos en el currículo y hacer modelos de factores asociados más complejos que permitan explicar los resultados en los aprendizajes.

Desde lo planteado por el PEN, se ha logrado un sólido sistema nacional de evaluación de aprendizajes de los estudiantes, que toma en cuenta la diversidad cultural y lingüística del país y cuenta con legitimidad en la comunidad educativa; sin embargo, se observan dificultades para su uso y apropiación de resultados

28. Los estudios de factores asociados permiten comprender qué variables afectan el logro de aprendizajes de los estudiantes, así como sugerir pistas para la acción educativa.

por parte de la comunidad educativa, desde los mismos funcionarios públicos del Minedu hasta los directores y docentes de las escuelas.

Como señala León (2018), entre los efectos negativos encontrados con la aplicación de la Evaluación Censal de Estudiantes está que el Minedu ha posicionado a la ECE como el centro de sus políticas educativas, y por tanto, los docentes suelen “entrenar” a sus estudiantes para lograr mejores resultados, aplicando concepciones mecánicas sobre el aprendizaje y centrándose en la capacidades evaluadas de la ECE.

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

El segundo resultado de este OE apunta a contar con escuelas en donde se aprenda con éxito, de manera crítica, creativa y orientada a propiciar una convivencia sana, grata, libre de discriminación e imposiciones culturales.

Programas de apoyo y acompañamiento pedagógico

Entre 2007 y 2017, el Minedu opta por la estrategia de acompañamiento pedagógico, señalada por el PEN como la principal modalidad de formación en servicio para los docentes orientada hacia la mejora de las estrategias de enseñanza. En el 2007 se inicia el Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente (Pronafcap), el cual consideraba visitas a las aulas de los docentes. Una evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas es bastante crítica sobre los resultados obtenidos.

Otra iniciativa importante fue el Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR), que operó entre 2004 y 2007 e incluyó capacitación en talleres y microtalleres, el funcionamiento de grupos de interaprendizaje (GIA / Redes Educativas), la asistencia y asesoría sistemática a través de la observación directa y el asesoramiento en función del desempeño observado.

Problemas en la continuidad de los equipos y en el alcance del programa impidieron que se logren mejores resultados; sin embargo, la experiencia dio pie a la creación del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) en el 2008, el cual se puede entender como la primera experiencia estatal en trabajar de manera sistemática y consistente el acompañamiento pedagógico. Las actividades centrales del acompañamiento pedagógico son las visitas en

aula, los microtalleres, los talleres de actualización y las pasantías, las cuales marcan una diferencia sustancial con lo que se realizaba hasta ese momento en términos de formación en servicio. Durante las ocho visitas anuales de una duración de una jornada cada una, el acompañante observa el desempeño del docente y retroalimenta al maestro con la intención de que este reflexione sobre su práctica y se definan compromisos de mejora. Los microtalleres, en los que pueden participar varios docentes, tienen por objetivo el intercambio de experiencias. Por su parte, los talleres de actualización suponen un trabajo más dirigido por el acompañante acerca de temas puntuales y las pasantías permiten a los docentes acompañados asistir a la sesión de un colega y observar su desempeño. A pesar de encontrarse estipulado en la RD N.º 0908-2010-ED, parece que las pasantías no han sido llevadas a cabo hasta la fecha de cierre de esta evaluación. Hacia 2017 se había construido cierta unidad de criterios sobre qué funciona y qué se puede mejorar mediante este tipo de acciones que se enmarcan en los lineamientos del PEN, en donde se enfatiza el respeto a los estudiantes, el fortalecimiento del rol pedagógico del maestro y la mejora del clima institucional.

Un punto aparte es el acompañamiento en el marco de la Jornada Escolar Completa (JEC). En el 2015, el Minedu crea esta modalidad para el

nivel secundaria y, a partir del 2017, uno de sus componentes principales ha sido la estrategia de acompañamiento pedagógico, la cual se desarrolla a partir de rúbricas de observación de clase. Las actividades principales son las visitas en aula, las reuniones de reflexión sobre las prácticas y los grupos de interaprendizaje. Si bien el acompañamiento es similar al soporte pedagógico, es ejecutado por un docente de la escuela que asume esta función, además de horas de dictado de clase.

Las estrategias de acompañamiento han estado a cargo de diversas direcciones y han contado con énfasis distintos, dependiendo de las poblaciones a las que atendían. Recién en el 2016 se unifican las distintas estrategias, aplicando un mismo enfoque y usando los mismos instrumentos. Si bien existen estudios que señalan que el acompañamiento impacta positivamente en los aprendizajes de los estudiantes (Rodríguez, Leyva & Hopkins, 2016), aún es necesario fortalecer en los docentes el dominio de contenidos disciplinares y pedagógicos a partir de estrategias complementarias a la reflexión guiada por un acompañante.

Por otra parte, es importante mencionar las iniciativas del Minedu para valorar las buenas prácticas de enseñanza, específicamente con el Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes que se lleva a cabo desde el 2013. Las prácticas

que se reconocen son implementadas por docentes de diversos niveles y modalidades educativas, y posteriormente son sistematizadas y publicadas. Los docentes ganadores se reúnen en encuentros nacionales y regionales, y algunos de ellos han recibido becas para llevar cursos en el extranjero.

En el 2015 se crea el sistema de Monitoreo de Prácticas Escolares (MPE), lo que da cuenta del interés del sector en relevar el trabajo pedagógico. El diseño supuso la elaboración de rúbricas con 16 indicadores, así como instrumentos para la realización de entrevistas y grupos focales. Las dimensiones e indicadores considerados en el MPE se basan en instrumentos internacionales como el Classroom Assessment Scoring System (CLASS), pero también en el Marco del Buen Desempeño Docente (que se aborda en el acápite sobre el objetivo estratégico tres).

Las áreas que se buscan evaluar son:

1. Planificación de la sesión de clases;
2. Maximización del tiempo de la sesión;
3. Pensamiento crítico y razonamiento;
4. Involucramiento de los estudiantes;
5. Retroalimentación y monitoreo durante la sesión de clases;
6. Relaciones al interior del aula;
7. Manejo de comportamiento en el aula;
8. Retroalimentación del trabajo escrito;
9. Manejo de normas de convivencia escolar;
10. Relaciones

profesionales entre personal docente y directivo;

11. Relaciones profesionales entre el personal docente;
12. Monitoreo y acompañamiento de la práctica pedagógica;
13. Evaluación y planes de mejora;
14. Aprovechamiento del tiempo en la I.E.;
15. Gestión de asistencia de docentes; y
16. Gestión de asistencia de estudiantes.

Entre 2016 y 2017 se ha producido información en un número importante de servicios educativos y esto permite a las direcciones del Minedu evaluar los logros de sus respectivas iniciativas y programas. En 2017 se visitaron 939 escuelas públicas y se observaron las prácticas de 3844 docentes de inicial, primaria y secundaria en ámbitos urbanos y rurales. En definitiva, experiencias como las del MPE buscan brindar información acerca de la calidad educativa y la gestión escolar que vayan más allá de los resultados de las pruebas estandarizadas. Esto da cuenta de una intención de articular y alinear esfuerzos dentro del sistema educativo.

Es importante resaltar el esfuerzo del Minedu en mejorar el clima en las escuelas en el periodo de la presente evaluación. En el 2006, la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa implementa la campaña “Tengo derecho al buen trato”, que tuvo vigencia hasta el 2010. La campaña buscaba implementar acciones en las escuelas orientadas a

prevenir cualquier forma de abuso o discriminación contra los estudiantes. En 2011 se promulga la ley *antibullying*, la que dispone que exista al menos un psicólogo en cada institución educativa, que los estudiantes denuncien los casos de *bullying* ante el director o el Consejo Educativo Institucional (Conei) y que cada escuela cuente con un Libro de Registro de Incidencias. Su reglamento fue aprobado en el 2012, pero gran parte de sus medidas no se han cumplido.

En el 2013 se inicia la creación de la plataforma SíseVe contra la violencia escolar, que permite reportar casos de abusos, violencia y discriminación en las escuelas a través de un portal virtual. Entre los años 2013 y 2018 se han reportado casi 20 000 casos de violencia en las escuelas, entre violencia física, verbal, psicológica y sexual. De estas cifras, un 55 % corresponde a violencia entre escolares y un 45 % se refiere a agresiones de personal de las escuelas a los estudiantes. Una de las limitaciones del SíseVe es que no está interconectado con el Sistema Informático de Monitoreo de Expedientes (Simex), lo cual no permite hacer un seguimiento de la denuncia presentada desde su inicio hasta su conclusión. Asimismo, la coexistencia de diversos sistemas que abordan un mismo problema supone una duplicidad de labores, por lo menos en los

parámetros y registros que resultan comunes (Defensoría del Pueblo, 2017).

En este marco, y a partir del SíseVe, se cuenta con orientaciones contra la violencia escolar publicadas por la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar, en donde se brindan orientaciones para los docentes, directores, padres de familia y estudiantes, la cual incluye el acoso cibernético y la violencia sexual. Asimismo, se aprobaron los lineamientos de convivencia escolar y se cuenta con materiales de apoyo para las instituciones educativas publicados por el Minedu, como los siguientes: Prevención e intervención educativa frente al acoso entre estudiantes (publicado por primera vez en el 2012, pero actualizado en el 2017), Protocolos para la atención de la violencia escolar (2017) y la Guía para prevenir y atender la violencia sexual (2017).

3 OBJETIVO ESTRATÉGICO

MAESTROS
BIEN PREPARADOS
QUE EJERCEN
PROFESIONALMENTE
LA DOCENCIA



Este OE presentó la necesidad de fortalecer la profesión docente mediante el desarrollo de dos resultados: (1) *sistema integral de formación docente*; y (2) *carrera pública magisterial renovada*.

El primer resultado propuso reformar la formación inicial y en servicio 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. El segundo resultado 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.

3.1 Aspectos generales

El logro de una educación transformadora requería cambios fundamentales en el sistema educativo. Uno de ellos contempló a los docentes debido a su rol esencial dentro del proceso educativo. Así, el PEN reconoció la situación desfavorable de los docentes de la Educación Básica y la necesidad de fortalecer su formación y profesión. Este objetivo agrupa estas preocupaciones y propone políticas a favor del desarrollo de la profesión docente.

Si bien las políticas propuestas responden a las prioridades identificadas, el nivel de vinculación entre políticas y medidas es poco claro. Por un lado, ciertas medidas no responden a los propósitos de la política; por ejemplo, si bien se enfatiza en la

mejora de la formación inicial, el fortalecimiento de los componentes pedagógicos queda en segundo plano y las medidas propuestas se concentran en aspectos de procesos. Por otro lado, las políticas no están lo suficientemente articuladas para el logro del resultado. Tal es el caso del resultado uno, el cual propone un sistema integral de formación inicial y en servicio, e identifica las políticas para cada componente sin definir la forma cómo deben integrarse estos dos elementos.

Los temas considerados dentro del objetivo son fundamentales para el fortalecimiento de la profesión; sin embargo, ciertos elementos esenciales para este propósito se omitieron. Dentro de ellos resaltan las políticas que consideran las condiciones de trabajo —infraestructura, equipamiento, salud ocupacional, entre otros—, las cuales son limitaciones para el trabajo de los docentes, especialmente para quienes laboran en ámbitos rurales o en servicios educativos interculturales bilingües.

Durante la implementación del PEN, el discurso sobre desarrollo profesional docente se ha mantenido en la agenda pública. Así, la atención a este tema ha propiciado el importante avance en las políticas docentes y obtener una mejora en su diseño y vitalidad, pese a sus distintos niveles de cumplimiento. No obstante, la implementación de las políticas relativas a la carrera magisterial fue afectada por la particular forma de la relación entre el Estado y magisterio, especialmente en los primeros años. Entre 2007 y 2011, las tensiones

y altercados por distintos temas condujeron a paralizaciones en la implementación de políticas docentes. A partir de 2012, con la introducción de la actual legislación, hubo un acercamiento con el magisterio para superar los incidentes ocurridos en el periodo anterior.

3.2 Desarrollo de políticas educativas

Resultado 1: Sistema integral de formación docente

Si bien las políticas de formación en servicio presentaron grandes progresos, la formación inicial continúa pendiente. En ese mismo sentido, la interrupción en los procesos de acreditación para promover la mejora continua de las instituciones formadoras limita los avances obtenidos en la implementación del Marco del Buen Desempeño Docente. Esta serie de desfases no permitió lograr un sistema integrado, tal como este objetivo planteaba.

Formación inicial: estándares de buena docencia y acreditación de instituciones de formación docente

La aprobación e implementación del Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD) se dio gracias al esfuerzo de la Mesa Interinstitucional del Buen Desempeño Docente del CNE. Esta mesa propició una discusión sustantiva e informada entre diferentes actores sociales, desarrolló jornadas de trabajo con docentes a nivel nacional²⁹ y produjo tres estudios³⁰, cuyos resultados fueron discutidos en dos congresos nacionales³¹.

El Marco del Buen Desempeño Docente (MBDD)³² constituye la principal guía para el diseño e implementación de las políticas y acciones de formación, evaluación y desarrollo docente a nivel nacional. El MBDD especifica cuatro dominios, nueve competencias y cuarenta desempeños, los que constituyen las características de la buena docencia y son exigibles a todo docente de Educación Básica del país. De acuerdo a la Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) de 2014³³, el MBDD no es un instrumento ajeno para los docentes, especialmente para quienes trabajan en las instituciones educativas estatales. Su percepción es favorable³⁴: más

29. Estas jornadas denominadas “Diálogos Regionales de Desempeño Docente” se realizaron entre los años 2010 y 2012 en 16 regiones y convocaron a 901 docentes (Cuenca, 2011).

30. Estos estudios trataron sobre el acompañamiento y su vínculo con el desempeño (Montero, 2011), la sistematización de los diálogos y la construcción de una definición de buen desempeño docente desde los maestros (Cuenca, 2011) y sobre las percepciones de los niños, niñas y adolescentes peruanos sobre su educación (Ames & Rojas, 2011).

31. El primer congreso, “I Congreso Pedagógico Nacional: mejores aprendizajes con buen desempeño docente en nuevas escuelas”, se realizó en Trujillo en 2010; el segundo congreso, “II Congreso Pedagógico Nacional: ser maestro en el Perú”, se realizó en Lima en 2011.

32. Aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 0547-2012-ED.

33. Solo en la Encuesta a Docentes de 2014 se preguntó sobre las percepciones de los docentes sobre el Marco del Buen Desempeño Docente.

34. Según la ENDO 2014, 67 % de los docentes que laboran en instituciones educativas estatales afirmaron haberlo leído (CNE, 2016).

del 87 % de docentes reconoce la utilidad del MBDD para mejorar el trabajo del aula, 77 % para la evaluación del docente y 81 % como instrumento de revalorización social de la profesión³⁵.

Los análisis comparados de este tema sugieren que el MBDD peruano está enfocado en finalidades formativas, especialmente en la formación de capacidades para la enseñanza, antes que en orientar procesos de evaluación como en otros países de la región (Vásquez, Cordero & Leyva, 2014). Así, este instrumento está definido como aquello que debe saber y hacer un profesional en un contexto determinado y no como un insumo para indicar la distancia entre el desempeño del evaluado y el nivel necesario para ser considerado competente; de esta forma, el MBDD es visto como el resultado de sentidos comunes sobre las competencias que perfilan a un buen profesional docente (Meckes, 2014). En ese sentido, este marco ha sido utilizado como referencia para la construcción de perfiles y otros instrumentos de formación, aunque su naturaleza general implica la adaptación y trabajo al contexto y necesidad de cada docente.

Por otro lado, las distintas interrupciones de los procesos de acreditación de instancias de formación y desarrollo profesional docente no permitieron un avance significativo de esta política. En 2009,

tanto el Coneaces como el Coneau³⁶ contaban con estándares de calidad aprobados y un plan de implementación identificado; sin embargo, los procesos de acreditación estuvieron funcionalmente estancados y con poca claridad en su camino.

Entre 2009 y 2011, solo 29 % de los institutos de formación iniciaron el proceso de acreditación, 20 % inició su etapa de evaluación y menos del 1 % presentó su informe de autoevaluación y solicitó una evaluación externa (Cuenca, 2012a). La acreditación del primer instituto público, en 2012, impulsó la participación en este proceso, y en 2017, 25 institutos se encontraban acreditados, siendo la gran mayoría de instituciones educativas estatales. Para el caso de las universidades, solo 41 programas fueron acreditados a 2017, lo que representa 7 % del total de programas de educación.

En 2017, a pesar de encontrarse en un proceso de reorganización dispuesto por la Ley Universitaria, el Sineace reestructuró el proceso de acreditación, siendo el responsable para todas las instituciones educativas de educación superior. Por un lado, revisó y rediseñó los estándares de acreditación.

Este nuevo modelo y matriz de estándares tiene el propósito de llamar a la reflexión y promover un mayor análisis y valoración de la relación entre qué se

35. Los errores estándar de las estimaciones son 0,741, 0,813, 0,769, respectivamente (Consejo Nacional de Educación, 2016b).

36. Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (Coneaces) y Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Coneau).

propone el programa de estudios, qué efectivamente realiza, qué obtiene como resultado y qué tiene que hacer para mejorar. Asimismo, pretende ser una herramienta que potencie la autoevaluación, instale una práctica de mejora continua y conduzca hacia la autorregulación (Sineace, 2016a).

No obstante, este proceso de reestructuración de los procesos de acreditación se ha dado en un contexto de cambios dentro del mismo Sineace. Desde 2014, esta institución se encuentra en proceso de reorganización. Asimismo, la introducción de los procesos de licenciamiento institucional a cargo de la Sunedu, para las instituciones educativas universitarias, y Minedu, para las instituciones educativas no universitarias, ha afectado el proceso de acreditación debido a la adecuación a este nuevo marco.

Formación del docente en servicio

La formación en servicio atravesó dos etapas claramente diferenciadas: entre 2007 y 2012, la implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap); y, a partir de 2012, el énfasis de las estrategias formativas a través del Acompañamiento Pedagógico (AP).

El Pronafcap fue un programa masivo de capacitación docente diseñado y dirigido

por el Minedu.³⁷ Según su normatividad, el ministerio establecía los contenidos, estructura y modalidades de las capacitaciones, mientras que la planificación, la organización, la ejecución, la evaluación y la información eran de responsabilidad de las instituciones capacitadoras —universidades estatales y privadas del país—. Se estableció que el requisito para acceder a este programa era la previa participación de la evaluación a docentes aplicada a inicios de ese año.

Este diseño condujo a que el Minedu licite contratos con términos de referencia altamente detallados y pautas de implementación que dejaban poco margen de acción a las instituciones capacitadoras seleccionadas (Paiba, 2011). La focalización, por su parte, debía responder a la evaluación censal de docentes³⁸; sin embargo, Orihuela *et al.* (2008), señalan que un importante grupo de docentes evaluados no se encontraba en las regiones priorizadas por el programa. Asimismo, la decisión de solo incluir a los docentes evaluados agravó la relación del magisterio con Minedu; puesto que, en promedio, 60 % de los docentes no participó de las evaluaciones y, por tanto, no recibiría estas capacitaciones.

Las consecuencias de estas restricciones y las dificultades en la implementación de esta estrategia produjeron cambios importantes en el diseño del

37. Aprobado mediante Decreto Supremo N.° 007-2007-ED.

Inicialmente, el diseño fue hecho “en gabinete” por la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP) y, aunque no se tiene información detallada al respecto, se realizaron algunas reuniones y talleres de trabajo para validar su versión preliminar.

38. La evaluación censal a docentes de la Educación Básica Regular se realizó a inicios de 2007. Esta evaluación tenía la finalidad de construir una línea de base a partir de la cual se diseñarían las acciones de capacitación del magisterio nacional.

Pronafcap³⁹ en 2010. Pese a ello, estos cambios no frenaron la disminución en la participación que se venía dando desde años anteriores: en 2007, el programa atendió a cerca de 34 mil docentes; en 2010, hubo más de 17 mil participantes; y, en 2011, alrededor de 15 mil docentes.

De forma paralela, el Minedu inició el diseño e implementación de pilotos del programa de Acompañamiento Pedagógico, el cual buscó contar con docentes con recursos y competencias para enseñar y lograr mejores resultados de aprendizajes en los estudiantes. Este programa, a diferencia del Pronafcap, colocó en los gobiernos regionales ciertas responsabilidades para su implementación, optó por renovadas estrategias de formación en servicio a través de la asistencia directa a los docentes en las propias escuelas y evaluó su efectividad a través de la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

Esta nueva iniciativa tuvo altas expectativas debido a la modalidad de financiamiento asociado a resultados y a la viabilidad de la estrategia. De acuerdo al informe de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2010), los resultados

fueron favorables; sin embargo, se alertaron ciertos desafíos: la necesidad de mejorar los procesos de planificación, condiciones para la selección y contratación de acompañantes pedagógicos con perfiles adecuados y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales para poner en marcha este tipo de estrategias. Por su lado, Montero (2011) propuso que el acompañamiento docente sea una estrategia integrada a sistemas o programas innovadores de formación de docentes en servicio que promuevan y pongan en práctica la formación en contexto para asegurar los mejores resultados posibles. El riesgo de convertirse en una acción aislada podía provocar lo contrario.

En el 2012, el acompañamiento pedagógico fue rediseñado y ampliado en sus modalidades, mientras que el Pronafcap fue cancelado. Entre 2013 y 2017, más de 250 mil docentes fueron atendidos bajo esta estrategia en sus cinco versiones⁴⁰. Entre 2014 y el 2017, la meta de atención de docentes acompañados pasó de más de 35 mil docentes a cerca de 120 mil. Estas cinco modalidades fueron estandarizadas en 2016 en términos de procesos, convirtiéndose de esta manera en la principal apuesta del Estado para formar docentes en servicio.

39. Estos involucraron la flexibilización de los docentes atendidos a partir de la inclusión de los docentes aprobados en la evaluación de incorporación o nombramiento de la Carrera Pública Magisterial, y la diversificación de las modalidades y oferta del programa.

40. Estas son: acompañamiento pedagógico en instituciones educativas del nivel de primaria en el marco de la intervención Soporte Pedagógico; acompañamiento pedagógico EIB en el marco de la intervención Soporte Pedagógico Intercultural; acompañamiento pedagógico en instituciones educativas unidocentes y multigrado; acompañamiento pedagógico en instituciones educativas de secundaria rural en el marco de la intervención Soporte Pedagógico para la Secundaria Rural; y acompañamiento pedagógico en instituciones educativas de secundaria en el marco de la intervención Jornada Escolar Completa (JEC).

Diferentes estudios y evaluaciones de impacto coinciden favorablemente en el diseño e implementación de las distintas modalidades de acompañamiento pedagógico (Ugarte & Martínez, 2011; Rodríguez, Sanz & Soltau, 2014; Balarin & Escudero, 2018; Balarin, Rodríguez & Escudero, 2016; Chinen & Bonilla, 2017; Rodríguez, Leyva & Hopkins, 2016; Metis Gaia, 2018); sin embargo, insisten en la necesidad de mejorar la selección, formación y trabajo de los acompañantes. Particularmente, Balarin y Escudero (2018) sugieren la proyección de metas formativas para el caso del acompañamiento en EIB; Ugarte y Martínez (2011) alertan sobre la necesidad de precisar que el acompañamiento pedagógico es una estrategia formativa antes que una forma de monitoreo o supervisión; Rodríguez, Sanz y Soltau (2014) proponen diversificar los “paquetes” de intervención con la finalidad de atender de mejor manera las necesidades específicas de los docentes acompañados; Montero y Carrillo (2017) alertan sobre la importancia de las condiciones en las que trabajan los acompañantes para alcanzar los objetivos propuestos y sus condiciones laborales.

De forma complementaria, el Minedu ofreció las tradicionales capacitaciones en forma de talleres o cursos presenciales o digitales, los cuales son percibidos favorablemente por los docentes, principalmente aquellos del nivel secundaria. Una

valoración similar tienen los cursos ofrecidos por Perú Educa y Derrama Magisterial; sin embargo, los docentes de ámbitos rurales manifiestan ciertas restricciones en el acceso a programas de formación continua complementarios al Acompañamiento Pedagógico, que al no tener certificación, limita sus oportunidades de mejora dentro de la carrera magisterial⁴¹. Asimismo, hay otros aspectos que se deben reforzar, pues no han sido tratados del modo debido. Por ejemplo, los medios utilizados para tratar temas como educación sexual resultan solo en plataformas de transmisión de contenidos y no permiten la sensibilización ni reflexión sobre los prejuicios de los participantes, tampoco otorga herramientas para tratar estos temas con los jóvenes. De la misma forma, los cursos ofertados por el ministerio sobre las TIC e inglés no son adecuados para desarrollar los conocimientos y habilidades que necesitan los docentes.

Pese a los distintos desafíos, la formación en servicio se reorientó hacia la priorización del trabajo dentro de las escuelas; esto permitió la aplicación de manera desconcentrada e incentivó el trabajo en colectivos docentes, principalmente en aquellos en donde existían las condiciones. Asimismo, los cambios en esta política incluyeron la diversificación de la oferta de formación según distintos servicios educativos, tanto para la educación primaria como secundaria. Esto es un importante avance frente

41. Esta conclusión es proporcionada por el Estudio de Percepciones sobre el PEN al 2021 a cargo de INNOVAPUCP.

Si bien la certificación es importante, estos programas deben centrarse en asegurar contenidos efectivos para una mejora de las habilidades de los participantes.

a los modelos de formación tradicionales. Ahora bien, esta política enfatizaba la articulación de la formación en servicio con la formación inicial. Lamentablemente, este último ha sido un elemento descuidado de las políticas docentes, aun cuando se realizaron esfuerzos que buscaron reformar los institutos de formación docente.

La cuestionable calidad de los institutos de formación docente,⁴² las limitadas habilidades de sus egresados⁴³ y el poco atractivo de la carrera⁴⁴ fueron utilizados como parte del diagnóstico para la formulación de un conjunto de estrategias articuladas en torno a una iniciativa llamada reforma de la formación inicial, a finales del 2015. Esta iniciativa se organizó en seis componentes: (i) sistemas de información, (ii) aseguramiento de la calidad, (iii) modernización institucional, (iv) racionalización de los institutos de formación, (v) carrera del docente-formador y (vi) cambio curricular.

Para el primer componente se aplicó un censo de institutos de formación docente con la finalidad de obtener información actualizada en tres grandes áreas relacionadas con la matrícula, el local educativo, y el número de egresados, retirados y titulados. Para el aseguramiento de la calidad, se plantearon tres acciones: la construcción de estándares de desempeño de los docentes formadores, la consolidación del proceso de revalidación de los institutos de formación docente y el inicio del proceso de licenciamiento institucional. El tercer componente se centró en una nueva legislación: la ley de escuelas e institutos, que estableció la homologación de grados de bachiller entre institutos y universidades. La racionalización de los institutos de formación se concentró en la optimización de los institutos, que incluía su cierre, fusión y reconversión sobre la base de un análisis de oferta y demanda de formación en los territorios.

La carrera del docente formador se volvió uno de los principales pilares de esta iniciativa. Se buscó que esta carrera cuente con un diseño basado

42. Documentado por Ames & Uccelli (2008), La Rosa (2016), Pogré, Poz  & Cuenca (2016), Arrisue o (2017) & Gargurevich (2017).

Estos autores señalan que el sistema de formación inicial presenta bajos niveles de calidad, problemas de racionalización de instituciones —en cantidad, ubicación y ratio de alumnos, una oferta de carreras inadecuada con un alto nivel de atomización y fragmentación, una inexistencia de la carrera para los docentes formadores, y una desvinculación con las necesidades de los gobiernos regionales y deficiencias en cuestiones pedagógicas—, currículo y planes de estudio.

43. En 2014, el Minedu aplicó una evaluación nacional a los egresados de los institutos pedagógicos, cuyos resultados mostraron bajos desempeños en las áreas evaluadas. En el área de comprensión de textos, solo 15 % obtuvo el nivel esperado; en alfabetización matemática, 7 %; en conocimiento del estudiante, 35 %; y, en enfoque pedagógico, 18 %.

44. De acuerdo al Censo Educativo, en 2007, más de 70 mil estudiantes a nivel nacional se matricularon en 346 instituciones educativas de formación docente. Desde años atrás, estos indicadores mostraban una disminución en el interés de los jóvenes para estudiar una carrera docente, siendo en 2011 el punto más bajo del periodo de análisis: cerca de 14 mil estudiantes se matricularon en 213 instituciones de formación pedagógica. Entre 2012 y 2017, tanto la oferta de institutos educativos como la matrícula aumentó, pero no superó los niveles iniciales.

en el mérito, que supone más exigencias para el ingreso y permanencia, acompañado de mejores salarios, así como que tenga un vínculo con la carrera del docente de la Educación Básica debido a su estructura flexible. Por ejemplo, el ingreso a la carrera del formador podría ser acreditado con la ubicación en la cuarta escala de la carrera de educación básica.

Finalmente, el cambio curricular incluyó la elaboración de perfiles de egreso y una exhaustiva evaluación de las estructuras curriculares. En efecto, el perfil de egreso de los estudiantes de los institutos de formación docente fue desarrollado de forma participativa. Este se iría construyendo en la medida en que avance el nuevo modelo de institución formadora, así como los nuevos diseños curriculares para los cuales este perfil es un insumo que marca hacia dónde orientar esta formación. En tal sentido, el perfil de egreso es útil para orientar y definir los diversos compromisos que debe asumir el Estado en relación con la organización, el proceso y la calidad de los resultados de la formación inicial docente, dar las pautas para la formación de los formadores y el proceso de acompañamiento de los docentes formadores de los futuros profesores, y ser la base para la auto-formación de los futuros docentes (Pogré *et al.*, 2016).

Aunque la implementación de esta iniciativa fue interrumpida, y desafortunadamente no se logró ningún resultado concreto, hasta la fecha de cierre de esta evaluación, la formación inicial se ha retomado con la idea de trabajar sobre lo implementado en años previos.

Lo anterior da cuenta de que la implementación de las políticas para la formación inicial y en servicio se dio de manera desarticulada, pese a que el diseño de políticas —y la organización institucional— considere y aspire a un sistema integrado⁴⁵. Si bien no se logró alcanzar esta política, los cambios de la formación en servicio guardan relación con lo propuesto por el PEN: estrategias focalizadas en las zonas de mayor necesidad, que tengan una oferta que considere los diferentes tipos de servicios educativos, con mecanismos de evaluación y con una implementación desconcentrada.

Se reconoce que el logro de este resultado era una tarea compleja y, aunque no se cumplió, se llevaron a cabo considerables mejoras. Actualmente, las políticas docentes cuentan con un marco del buen desempeño y con una formación en servicio que enfatiza el trabajo colegiado, aunque este aún requiera ajustes dirigidos principalmente a los docentes en áreas rurales. Por otro lado, se espera que el reinicio de las políticas de mejora de la

45. Se recuerda que en 2015 se aprobó mediante Decreto Supremo N.º 001-2015 un nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) para el Minedu. Este introdujo la nueva dirección de línea Dirección General de Desarrollo Docente (Dignedd), la cual era responsable de un “sistema docente que integre las políticas de evaluación, carrera, bienestar, reconocimiento, formación y contratación docente, así como el aseguramiento de la calidad de la educación superior pedagógica” (ROF, 2015, p. 94). Con este cambio se esperaba que el diseño e implementación de estas políticas sea articulado.

calidad del servicio de las instituciones de formación pedagógica conduzca a acciones concretas en favor de este resultado. Asimismo, es imperativo resolver el abandono de la formación inicial y promover un proceso que permita darle a la profesión docente un alto reconocimiento empezando desde el momento en que se aborda su formación.

Resultado 2: Carrera Pública Magisterial renovada

Actualmente, los docentes cuentan con una ley que reconoce el mérito y lo establece como criterio principal para el ingreso, permanencia y ascenso en la carrera magisterial. Asimismo, durante este periodo, las iniciativas de revaloración han permitido ciertos avances para mejorar las condiciones de los docentes. No obstante, es necesario articular e integrar estos esfuerzos para lograr el reconocimiento de esta profesión por parte de toda la sociedad.

Carrera pública magisterial basada en el mérito

La Ley de la Carrera Pública Magisterial⁴⁶ introdujo como uno de sus principios el enfoque basado en el mérito, que establecía la aplicación de evaluaciones para el ingreso, permanencia y ascenso en la carrera. Bajo este marco, entre 2007 y 2011 se aplicaron ocho evaluaciones para el ingreso a la carrera. Ninguna de estas pruebas estuvo exenta de

cuestionamientos sobre su calidad y pertinencia en un contexto cargado de tensiones y conflictos con el magisterio peruano. Destaca que la transición del anterior régimen al nuevo no parecía muy auspiciosa y derivaba en la coexistencia de dos regímenes que se traducían en el trato diferenciado de docentes que desarrollaban labores equivalentes.

En 2012, con la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial⁴⁷, se forzó el tránsito de todos los docentes que laboraban para el Estado a un único régimen y se reordenaron los procesos de evaluación. Según lo dispuesto, existen dos tipos de evaluaciones docentes: regulares y excepcionales. En el primer tipo se encuentran las obligatorias, como la de ingreso a la carrera y la de desempeño, y las voluntarias, relacionadas con ascensos en la carrera y acceso a cargos. Las evaluaciones excepcionales agrupan las asociadas a cargos directivos, reubicación de escalas y a lo que entonces eran docentes interinos.

Entre 2014 y 2017, se desarrollaron 13 procesos evaluativos: tres vinculados al ingreso a la carrera, nueve vinculados a la reclasificación y ascensos, y uno de desempeño. Específicamente, las evaluaciones de ingreso a la carrera convocaron al más alto número de participantes.

Por otro lado, las evaluaciones docentes han avanzado hacia formas más complejas y heterogéneas; por ejemplo, se ha transitado de

46. Ley N.º 29062, aprobada en 2007.

47. Ley N.º 29944, aprobada en 2012.

evaluaciones de “lápiz y papel” concentradas en el manejo de contenidos disciplinares y pedagógicos hacia evaluaciones de desempeño que permite ver el desarrollo real de clases en las escuelas (Martínez Rizo, 2016). De la misma manera, la calificación para determinar el nivel de experiencia, a partir de los años de servicio y las credenciales de conocimientos, pasó a formas más exigentes, como los exámenes de oposición, bajo el supuesto de que se podría contar con información más robusta acerca de la calidad de la enseñanza a partir de la combinación de los resultados obtenidos por estas vías.

La introducción del sistema basado en el mérito fue un gran paso en el logro de esta política. La ley de 2012 asegura la continuación de este principio, pero, a diferencia de la anterior, se dio en un contexto de diálogo y acuerdo con el gremio de docentes. Asimismo, el carácter obligatorio de esta ley permite unificar dos regímenes y desarrollar los procesos evaluativos dispuestos en esta ley no solo para el ingreso y permanencia en la carrera, sino también para el ascenso en la misma, con la intención de asegurar que la remuneración represente el nivel de desempeño profesional.

Por último, es importante resaltar la aceptación docente de este esquema basado en el mérito, lo que sugiere que en gran parte se hayan podido superar los prejuicios y temores que se tuvieron en el pasado, aunque ciertos docentes continúan

disconformes por la ubicación en la escala salarial que se dispuso en la nueva ley⁴⁸. Por supuesto, existen docentes que aún no están persuadidos de las ventajas del nuevo esquema, así como hay observaciones acerca de la eficacia de las evaluaciones para capturar aspectos centrales vinculados al desempeño.

Revaloración social de la profesión docente

El discurso sobre la necesidad de implementar acciones para revalorar la profesión docente ha estado presente en los últimos veinte años; sin embargo, recién en 2012 el tema se constituye como un asunto de política pública. La motivación principal fue buscar reparar una relación fracturada entre los docentes, el Estado e, incluso, la sociedad (Cuenca, 2012b; Uccelli, 2008).

De esta manera, en el marco de una política integral de desarrollo docente llamada “Perú Plan Maestro”, la revaloración de la profesión se constituyó como uno de los cuatro componentes. En efecto, como parte de la implementación de la ley de reforma magisterial, se incluyó un paquete de decisiones que tuvo como objetivo lograr la satisfacción laboral en los docentes: (i) fomentar el desarrollo personal, social y profesional de los docentes a lo largo de su trayectoria laboral; (ii) mejorar progresivamente las remuneraciones, el ambiente de trabajo y los estímulos para el desarrollo profesional; (iii) reconocer el buen desempeño docente y su participación individual

48. Esta conclusión es proporcionada por el Estudio de Percepciones sobre el PEN al 2021 a cargo de INNOVAPUCP.

y/o colectiva en esfuerzos de cambio educativo; y (iv), revalorar la profesión docente y el saber pedagógico de maestras y maestros. El enfoque general estuvo orientado hacia la generación de estímulos e incentivos asociados a un buen desempeño. Cuestiones como pasantías y becas, reconocimientos públicos a trayectorias y buenas prácticas estuvieron en el centro de la política de revaloración.

En 2014, estas políticas se reorientaron a dos ejes principales: la implementación del enfoque basado en el mérito en la carrera y la búsqueda de la mejora de la imagen pública de los docentes. De esta manera, la política de revaloración buscó: (i) atraer y retener a los mejores docentes en el sistema educativo público; (ii) profesionalizar la docencia sobre la base de criterios de mérito; (iii) elevar la autoestima de los docentes y la representación que ellos mismos construyen respecto de su rol en la sociedad; y (iv), mejorar la valoración social de la docencia y devolverle su lugar en la sociedad como una ocupación prestigiosa que contribuye significativamente al desarrollo y a la formación de la identidad nacional (Minedu, 2016). Lo anterior se tradujo en la aplicación de evaluaciones docentes, mejora de condiciones personales⁴⁹, sociales y materiales, la implementación de esquemas de incentivos monetarios y no monetarios, la creación de programas de becas dirigidos a

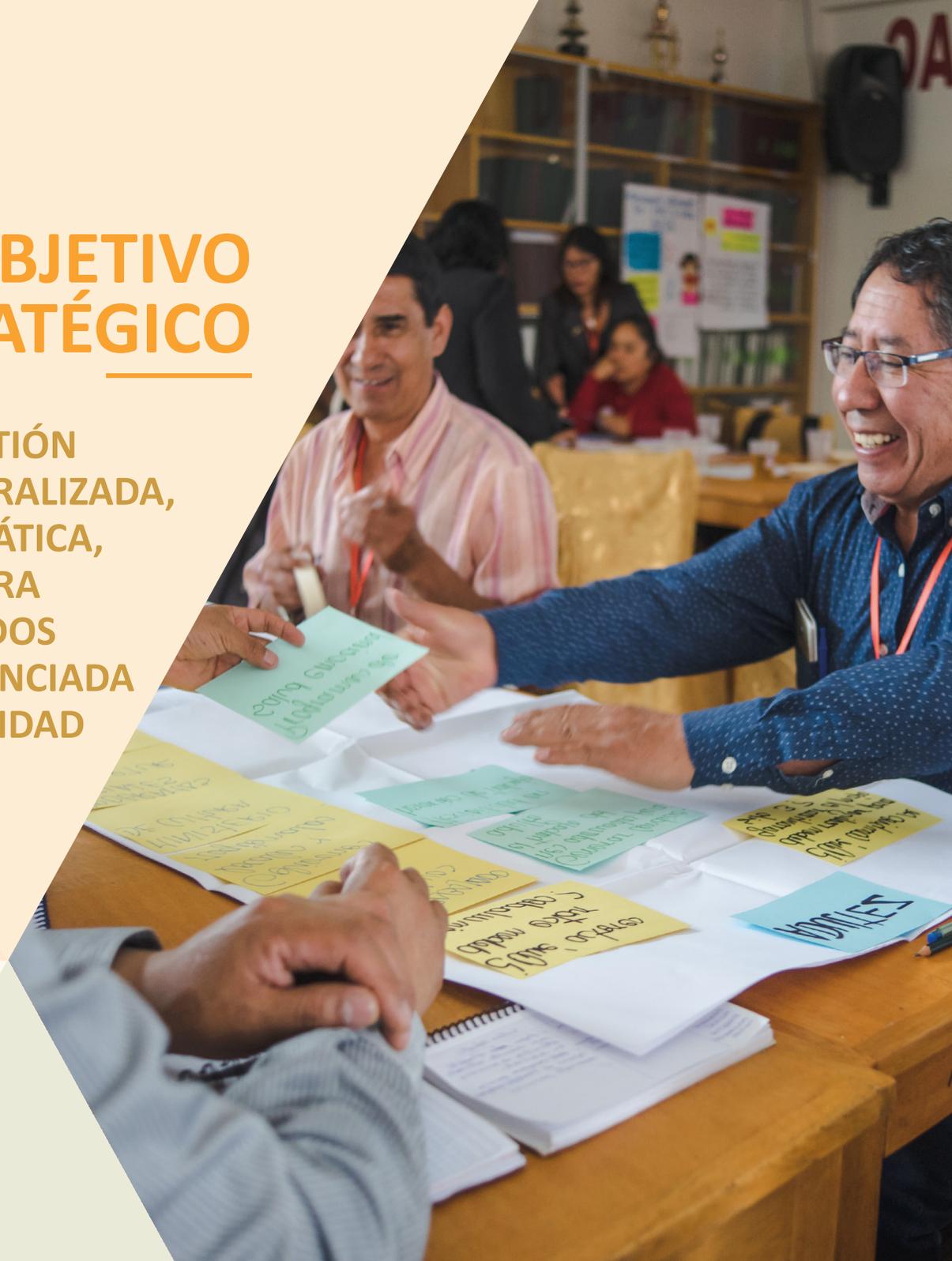
atraer mejores estudiantes de la secundaria para estudiar la carrera de profesor, becas para hacer estudios de maestría en asuntos didácticos y un programa especial de becas dirigido a los hijos de los docentes. Asimismo, se desarrollaron acciones relacionadas con el reconocimiento público de las buenas prácticas, como el concurso de buenas prácticas docentes.

Si bien, en estricto, no existen lineamientos integrados sobre el bienestar y el reconocimiento docente, los esfuerzos desarrollados por parte del Estado señalan un avance. El énfasis de estas políticas se centró en el bienestar de la profesión y en las mejoras de sus condiciones de trabajo. El reconocimiento, en tanto, aún no sale del ámbito educativo. En tal sentido, no se muestra un trabajo más intenso de reconocimiento de la profesión en la sociedad. Asimismo, debe notarse que la base de cálculo de la remuneración docente (la Remuneración Integral Mensual - RIM) establecida por la Ley N.º 29944 permaneció inalterada hasta inicios del 2017 con la consiguiente caída en términos reales; de modo que los aumentos en esta efectuados ese año (28 %) representaron un importante esfuerzo que permitió tanto la recuperación real como retomar el camino de ascenso del salario base que se experimentó entre 1990 y 2006. En este ámbito, resulta importante establecer mecanismos que permitan un reajuste gradual y sostenido de la RIM.

49. Antes de 2007, los salarios reales de los docentes mostraban una lenta tendencia de recuperación. Entre 2007 y 2016, a excepción de 2013, esta tendencia se revirtió y los salarios reales cayeron. A partir de 2017, en un contexto de huelga, los salarios reales experimentaron ciertas mejoras, entre ellas equiparaciones entre salarios de docentes nombrados y contratados, condiciones laborales, entre otras.

4 OBJETIVO ESTRATÉGICO

UNA GESTIÓN
DESCENTRALIZADA,
DEMOCRÁTICA,
QUE LOGRA
RESULTADOS
Y ES FINANCIADA
CON EQUIDAD



El objetivo estratégico 4 propone asegurar una gestión y financiamiento de la educación dirigida con criterios de equidad, ética y eficiencia. Este objetivo cuenta con dos resultados: (1) *gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía;* y (2) *educación financiada y administrada con equidad y eficiencia.*

El primer resultado propone un conjunto de políticas para reformar el modelo de gestión del sistema educativo; articular la gestión educativa en las regiones con ejes de desarrollo nacional y regional; fortalecer las capacidades de las instituciones educativas y de las redes educativas; y fomentar una gestión educativa ética y transparente. El segundo resultado plantea la necesidad de incrementar sostenidamente el presupuesto público, asignar recursos con criterios de equidad y eficiencia, así como estimular y procurar el aumento de la contribución social al financiamiento de la educación.

4.1 Aspectos generales

La Ley General de Educación, en su artículo 63, señala que la gestión del sistema educativo nacional debe ser descentralizada, simplificada, participativa y flexible, y conducirse en un marco de respeto a la autonomía pedagógica y de gestión que favorezca la acción educativa. Precisamente, el objetivo estratégico 4 del PEN recoge este precepto en el planteamiento de sus resultados y políticas.

El PEN reconoce que la construcción de una sociedad equitativa demanda actuar sobre diversas dimensiones del tejido institucional; asimismo, plantea la importancia de fortalecer la democracia a partir de una administración pública moderna, eficaz e imparcial y de reformar el Estado para fortalecer su legitimidad y credibilidad mediante la descentralización. Este objetivo cumple con plantear políticas y medidas orientadas a esta transformación, tanto a nivel de la estructura general del sistema educativo como en función del fortalecimiento de las instituciones educativas. No obstante, este objetivo se restringe especialmente a la gestión estatal y no desarrolla con suficiente detenimiento cómo involucrar a otros actores, especialmente al sector privado; al mismo tiempo, presenta un claro énfasis en la Educación Básica, por lo que falta una comprensión más integral del sistema educativo.

Como parte del diagnóstico de este objetivo, el PEN señala que la gestión educativa de ese momento adolecía de una concentración en la rutina burocrática y en el cumplimiento inercial de las normas existentes; sin embargo, diez años después de su aprobación, aunque existe un marco normativo favorable para la gestión educativa descentralizada, el sistema educativo ha experimentado un debilitamiento del proceso de gestión descentralizada y una tendencia a la reconcentración de funciones que ha exacerbado los atributos antes mencionados. Las preocupaciones expresadas en este objetivo, entonces, no solo se mantienen vigentes, sino que cobran particular

urgencia ya que es claro que se debe mejorar la estructura actual del sistema educativo para constituir una institucionalidad que habilite a sus diversos actores, de modo que las instancias de gestión y los distintos actores educativos converjan, coordinen y se complementen para asegurar que las políticas educativas se gestionen tomando a las personas que aprenden como su preocupación central.

4.2 Desarrollo de políticas educativas

Resultado 1: Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía

La descentralización es un proceso complejo que no solo atañe al sistema educativo y que ha atravesado diversas dificultades en su implementación. En 2007, año en que el PEN fue aprobado, también se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización, instancia que tuvo a su cargo la conducción del proceso de descentralización. Posteriormente, se creó la Secretaría de Descentralización en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Los años siguientes se caracterizan por un debilitamiento del proceso de descentralización y una tendencia a la reconcentración de las decisiones presupuestales que se refleja en la conducción de los programas nacionales; problemas en la calificación y profesionalización de los cuadros profesionales del Estado⁵⁰; y altos niveles de corrupción de

algunas autoridades regionales (Unesco, 2017). A ello se suma que el objetivo básico del esfuerzo descentralizador, conformar regiones que integren espacios sociales y económicos con sentido y potencial para un desarrollo armónico y sostenible, parece haber sido abandonado.

Estructura y organización del sistema educativo

Durante el periodo de análisis se realizaron cambios en torno a la organización y estructura del sector educación, principalmente expresados en modificaciones al Reglamento de Organización y Funciones (ROF), lo que permitió la creación o reorganización de distintos órganos, unidades y oficinas, especialmente en los años 2012 y 2015. Hasta el fin del periodo de análisis, la organización del Minedu mostraba problemas para la rectoría de una misma política educativa, en tanto se identificaron problemas de conceptualización y duplicidad de funciones para el diseño, asistencia y monitoreo de la política educativa lo que impacta en el relacionamiento entre instancias de gestión (CNE, 2018).

Por otra parte, se diseñaron proyectos de Ley de Organización y Funciones (LOF), ninguno de los cuales ha sido concretado. En 2009, el CNE propuso aportes a la LOF y la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno (CNE, 2009b). Más adelante, en 2011, el Minedu promovió una serie de diálogos y procesos participativos con las instancias de gestión descentralizada para concertar una propuesta de

50. De acuerdo con el Censo a DRE y Ugel de 2017, 46 % de estas instancias señala que la limitada capacitación del personal administrativo (sic) es uno de los problemas que afectan el cumplimiento de sus logros institucionales (información consultada en <http://escale.minedu.gob.pe>).

LOF, la cual, después de ser aprobada por la PCM, fue derivada al Congreso de la República a inicios de 2013 para su debate y aprobación (CNE, 2014). No obstante, hasta la fecha el sector educación es el único sector pendiente de contar con esta norma. A diferencia del ROF, el cual se aboca estrictamente a la organización del Minedu, la LOF es una norma de mayor jerarquía que constituye una oportunidad importante para repensar y mejorar la organización del sistema educativo y las competencias de los distintos niveles de gobierno, teniendo como centro a la institución educativa. El PEN propone cambiar el modelo de gestión de la educación y la LOF es un instrumento clave para implementar estos cambios.

Asimismo, existen instrumentos y espacios orientados a fortalecer la gestión educativa descentralizada, como los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Minedu, los gobiernos regionales y locales, aprobados en 2014⁵¹; los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada, aprobados en 2015⁵², y la Matriz de Gestión Descentralizada, aprobada en 2015⁵³. Se cuenta con los espacios y comisiones de diálogo intergubernamental e intersectorial, como la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI), instancia bilateral entre el Minedu y el gobierno regional; las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE), instancias multilaterales entre las autoridades del sector a nivel nacional y regional donde se discuten

propuestas de políticas, normas nacionales y lineamientos sectoriales entre estos actores y los GORE Ejecutivo. No obstante, estos espacios todavía requieren fortalecerse como mecanismos que favorezcan el diálogo y el trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno y de gestión de manera permanente y complementaria. Las normas y espacios señalados constituyen importantes esfuerzos para implementar la gestión descentralizada de la educación, tal como propone el PEN; sin embargo, ha predominado una conservación inercial de la organización centralista.

Por otro lado, el PEN menciona la importancia de contar con mecanismos de supervisión y sanción que sean rápidos y eficaces y permitan garantizar la buena gobernabilidad del sector como complemento a la gestión educativa autónoma de los diferentes niveles. Al respecto, existen diferencias entre los cambios institucionales que se han producido en la Educación Básica y educación superior. A diferencia de la educación superior —en la cual se ha distinguido la función de supervisión como independiente, lo cual se cubre con mayor detenimiento en la sección del objetivo estratégico 5—, existe un problema en la estructura del sector educativo que da cuenta de las dificultades del sector educación para cumplir un rol de supervisión, pues no puede supervisarse a sí mismo y no existe el arreglo institucional claro que defina esta función en la Educación Básica y parte de la educación superior. Asimismo, no cumple

51. Mediante Resolución Ministerial N. ° 264-2014-Minedu.

52. Mediante Resolución de Secretaría General N. ° 938-2015-Minedu.

53. Mediante Resolución Ministerial N. ° 195-2015-Minedu. Posteriormente, el Minedu publicó una versión editada en 2016.

de manera óptima esta función respecto al sector privado, pues los esfuerzos se han concentrado, fundamentalmente, en el plano administrativo o de formalización⁵⁴. En el caso de la supervisión de la oferta educativa privada, existen investigaciones que dan cuenta de la falta de claridad para la implementación de las normas vigentes por parte de las DRE y Ugel; la falta de personal de estas instancias para aplicar la normativa, especialmente en un contexto de crecimiento de la oferta educativa privada; así como el reclamo del sector privado por canales de comunicación fluidos que permitan mejorar la regulación existente y resolver los problemas que enfrentan con frecuencia las instituciones educativas privadas (Balarin, 2015; Balarin *et al.*, 2018; Balarin & Escudero, 2019). Asimismo, la diferencia entre las funciones de supervisión que debe cumplir el sector educación y los organismos de regulación de la actividad empresarial (Indecopi y Sunat) no se encuentran claramente diferenciadas, lo que ha conducido que el propio Minedu no desempeñe adecuadamente su rol rector respecto de la educación particular. Esto debe ser superado para plantear una supervisión de carácter integral que se centre, además de en el plano administrativo, en propiciar la mejora continua y estimular la innovación tanto en las instituciones de gestión estatal como no estatal.

Finalmente, el PEN plantea la constitución de sistemas de información educacional interconectados y automatizados para facilitar la gestión educativa descentralizada. A lo largo del periodo de análisis se han implementado o actualizado diversos sistemas de información o herramientas de seguimiento: el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie); el Sistema de Gestión del Monitoreo del Acompañamiento Pedagógico (Sigma); el Sistema Integrado de Gestión de Instituciones de Educación Superior (Siges); el sistema Nexus; Semáforo Escuela, entre otros. La administración de la mayoría de estos sistemas o herramientas recae principalmente en el Minedu, mientras que el reporte o ingreso de información compete a las instancias de gestión descentralizada. Si bien estos sistemas permiten contar con más información, el sector no cuenta con mecanismos efectivos para convertir esos datos en información oportuna para tomar decisiones de política a nivel intergubernamental. Además, muchos de estos sistemas se superponen o no se articulan entre sí, tienen un ámbito de operación limitado o son sobrecargados por decisiones que buscan resolver problemas a través de ellos, que en realidad requieren de otro tipo de mecanismos. Este no es un tema menor en tanto el ordenamiento territorial de los servicios educativos, el establecimiento

54. A través de modificaciones al Reglamento de Infracciones y Sanciones para Instituciones Educativas Particulares de 1998, y al Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva de 2006, por ejemplo. Las modificaciones en el reglamento se centran en las características e implicancias de la suspensión y cancelación del servicio educativo en el nivel o ciclo, según la modalidad o forma educativa que corresponde, de la institución educativa que incurre en una o más infracciones muy graves previstas en la norma. Si bien este es un paso importante, la discusión sobre la actualización de estos reglamentos aún se mantiene y refleja una visión de la supervisión que debe ser complementada.

de decisiones presupuestales, el seguimiento a las trayectorias educativas de los estudiantes, la contratación docente, entre otros, los que dependen de que estos sistemas funcionen de forma ordenada y eficiente.

Gestión educativa regional y local

Como parte de este objetivo, el PEN propone desarrollar estrategias para mejorar la gestión educativa regional y articularla con los ejes de desarrollo nacional y regional. Al respecto, existen iniciativas como las siguientes: la estrategia de modernización de las UGEL mediante el Proyecto de Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de Instituciones Educativas en Ámbitos Rurales, cuyo objeto es optimizar los marcos de gestión institucional y sectorial de las UGEL entre 2014 y 2018; el Proyecto Prodev “Mejora de la Gestión Educativa”, financiado mediante una operación de crédito con el BID en Huancavelica, San Martín y Piura para la mejora de sus procesos de gestión y modelos organizacionales, así como experiencias de formulación de Planes de Mediano Plazo en Educación entre 2008 - 2014, y la formulación e implementación de Proyectos de Inversión Pública en distintas regiones para el fortalecimiento de capacidades en gestión. Como se observa, el Minedu ha impulsado estrategias de modernización de las Ugel, especialmente en zonas rurales y de frontera. La importancia otorgada a las Ugel en la operación de las políticas educativas es

grande; sin embargo, estas instancias continúan asumiendo una excesiva carga administrativa y burocrática, por lo que la labor de su personal se concentra fundamentalmente en dichas actividades.

Respecto al fortalecimiento de la participación social en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas y proyectos educativos, el PEN destaca la importancia de los Copare, Copale y Conei. Desde 2010, la activación de los Copare y de los Copale decreció sustantivamente. Después de haber colaborado en la formulación y aprobación de los PER y PEL, no continuó su presencia al momento de priorizar esas políticas en la agenda de los gobiernos regionales o de aterrizar esos documentos en instrumentos de planeamiento institucional (Stojnic & Sanz, 2007; Yep & Barea, 2013). En el caso de los Conei, su funcionamiento no tuvo estrategias de incentivo o de seguimiento por parte del Estado, salvo algunas intervenciones de la cooperación internacional donde se les asignaba roles en la gestión escolar y territorial a nivel de red. Algunos factores atribuidos a su debilitamiento son la desconfianza a nivel comunitario de fórmulas preestablecidas para el ejercicio de la vigilancia, así como la percepción de que los estudiantes no deben ser partícipes de los temas de la escuela (Díaz *et al.*, 2010). Sumado a ello, la lógica de operación del sistema a través de servicios educativos de un determinado nivel y no de instituciones educativas⁵⁵ fragmenta y atomiza, junto a otros factores, a las unidades en las que

55. Las instituciones educativas, entendidas como instancias de gestión, pueden o no pueden operar diferentes servicios educativos, por ejemplo, un centro educativo de Educación Básica Regular que opera servicios de los tres niveles que la componen. Esto ha sido desarrollado con mayor detalle por el CNE en las dos últimas ediciones del balance del PEN (CNE, 2017b, 2018) y en Guadalupe *et al.*, (2017b).

tienen lugar las experiencias de aprendizaje. Recién en 2017 se aprobó la creación del Registro de Instituciones Educativas (RIE)⁵⁶, el cual tiene como propósito definir e identificar adecuadamente a las instituciones educativas, de modo que sea posible propiciar la operación en instituciones que, como tales, puedan tener una escala y recursos suficientes para operar de mejor manera. No obstante, hasta la fecha no se ha avanzado en la identificación de dichas instituciones y el sector educación continúa operando a través de aproximadamente 80 mil servicios (identificados con códigos modulares) que suelen tener una muy reducida escala.

Otra de las acciones vinculadas a este resultado fue el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), aprobado en 2007 y desactivado en 2011. El PPMGE presentó problemas de debilidad institucional y fue objeto de severos cuestionamientos por parte de distintos actores de la sociedad civil y de la comunidad educativa (Ugarte Arguedas & Ángeles, 2012). En diversas ocasiones, el CNE manifestó su preocupación tanto por la contradicción normativa que suponía su implementación respecto de las funciones de los gobiernos locales, así como por el riesgo de que esta medida contribuya a acrecentar brechas educativas⁵⁷ (CNE, 2008a, 2016a). Entre los distintos problemas identificados en su implementación se puede señalar: escasa articulación a lo regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades; resistencias a su implementación por parte de docentes

agremiados; resistencias de la población que, ante la falta de información sobre los alcances del plan piloto o la propagación de información inexacta, se opuso a la municipalización por temor a la privatización. Asimismo, se identificaron problemas de coordinación y articulación entre las DRE, Ugel y el PPMGE, tanto para la implementación del plan piloto como para la ejecución de actividades de capacitación, lo cual ocasionó duplicidad de esfuerzos y no permitió optimizar la capacitación (Defensoría del Pueblo, 2009a). No obstante, a pesar de los problemas señalados con el PPMGE, existen experiencias positivas de gestión educativa local que se desarrollaron en el marco de ese plan (Wobke, 2017).

Gestión ética y lucha anticorrupción en el sistema educativo

Como parte de los cambios que el PEN propone en este objetivo está la importancia de propiciar una gestión ética en todas las instancias del sistema educativo. Durante el periodo de análisis, el Minedu formuló distintas estrategias de lucha contra la corrupción y de seguimiento a denuncias: las Comisiones de Atención de Denuncias, Quejas y Reclamos (Cader), desactivadas en 2012; la implementación del Sistema Informático de Monitoreo de Expedientes (Simex), herramienta informática administrada para el registro, adecuado control y seguimiento de las denuncias presentadas, así como de los procedimientos administrativos

56. Mediante Resolución de Secretaría General N.º 096-2017-Minedu.

57. Véase Pronunciamiento del Consejo Nacional de Educación sobre el Decreto Supremo N.º 022-2010-ED en <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/pronunciamientos/cne-pronunciamiento-035.pdf>

disciplinarios; la formulación del Plan Institucional Anticorrupción para el periodo 2013-2014 y para el periodo 2015-2016, enmarcados en el Plan Nacional de la Lucha Anticorrupción, y la aprobación de Lineamientos de Política Sectorial del Ministerio de Educación para prevenir y enfrentar la corrupción. A propósito de estos planes, en algunas regiones se formularon Planes Institucionales Anticorrupción, específicamente en las DRE de Piura, San Martín, Ica, Huancavelica, Lambayeque y Moquegua.

En 2009, la Defensoría del Pueblo desarrolló un estudio sobre corrupción en el sector educación, único estudio de tal amplitud con el que se cuenta hasta la fecha. En este informe se señalan como obstáculos recurrentes: la ineficiencia en el ejercicio de las funciones ligadas a irregularidades en procedimientos administrativos y en la aplicación de los mecanismos de control, la dificultad de ejercer la vigilancia de la gestión por parte de los ciudadanos y el poco avance en materia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Además, el informe da cuenta de una problemática en la regulación de las disposiciones de desplazamiento del personal docente y administrativo, lo que se convierte en factores de riesgo que posibilitan actos de corrupción⁵⁸ e impactan negativamente en la educación de los estudiantes (Defensoría del Pueblo, 2009b).

Asimismo, la Defensoría del Pueblo constató la debilidad de las organizaciones de padres de familia y de los Conei para ejercer vigilancia sobre los aspectos relacionados con la gestión de las instituciones educativas, principalmente por una falta de información sobre las normas, procesos y herramientas de vigilancia. En este informe, además, se identificó una superposición de funciones y procedimientos en las normas que regulan la investigación de los casos de acoso y violación sexual (Defensoría del Pueblo, 2009b). Este último hallazgo es particularmente importante porque reafirma la importancia de pensar en una gestión educativa que trascienda los aspectos administrativos y que se organice en función de garantizar el derecho a la educación del estudiante, así como su protección y de consolidar a las instituciones educativas como espacios seguros y de convivencia democrática. Esta es una preocupación importante del PEN, expresada tanto en la política de este objetivo, *moralizar la gestión en todas las instancias del sistema educativo*, como en el resultado 2 del objetivo 2, aspecto sobre el cual todavía hace falta aunar esfuerzos, pues es muy preocupante la evidencia que da cuenta no solo de los actos de violencia perpetrados dentro de las instituciones educativas y la dificultad del sistema educativo para prevenir, monitorear, sancionar y reparar.

58. El informe da cuenta de problemas con las reasignaciones y permutas de docentes a plazas que no son de su especialidad; reasignación de docentes a otras instituciones educativas que siguen cobrando la remuneración correspondiente a su plaza de origen; reasignación de personal sin tener en cuenta la necesidad del servicio de la institución educativa de origen; reasignación del docente sin seguir el procedimiento establecido para ello; entre otros. Asimismo, la Defensoría identificó casos de demora de atención de solicitudes de reasignación sustentadas por motivos de salud, que registraron una demora de cerca de cuatro meses para ser atendidas, lo que tiene repercusiones en la salud de los docentes (Defensoría del Pueblo, 2009b).

Existen supervisiones e informes que dan cuenta de los problemas normativos del sector educación que regulan los casos de violencia; las deficiencias en los sistemas de seguimiento y monitoreo, como la ausencia de indicadores de calidad y falta de interoperabilidad de estos sistemas; inconsistencias (o falta de) sanciones, entre otros (Minedu, 2017; Defensoría del Pueblo, 2017, 2018b).

Estado del fortalecimiento de la institución educativa

El PEN propone fortalecer las capacidades de las instituciones educativas y promueve la gestación de redes territoriales que permitan vincular a las instituciones educativas, según su cercanía territorial, con el fin de propiciar relaciones de colaboración que contribuyan a fortalecer su autonomía. Las redes educativas desempeñan un rol importante para el fortalecimiento de las instituciones educativas (CNE, 2009c, 2017a). Además, en términos de política docente, propician la constitución de comunidades de aprendizaje; de ahí que su importancia se reconozca en instrumentos como el Marco de Buen Desempeño Docente.

Existen diversas experiencias impulsadas por el gobierno nacional, la sociedad civil, la cooperación internacional y los gobiernos locales. Algunas de ellas son las redes rurales de Fe y Alegría iniciadas en 1995. Al 2017, Fe y Alegría atendía a 165 servicios

educativos mediante 6 redes educativas rurales en Cusco, Piura, Ucayali, Loreto, Áncash y Huancavelica (Mariño & Traverso, 2017).

También se encuentran experiencias como las redes educativas de San Martín, implementadas en el marco del Programa Aprende, iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), así como las redes socioeducativas que IPAE implementó entre 2007 y 2011 en el marco del Programa Construyendo Escuelas Exitosas (PCEE). La mayoría de estas iniciativas ha tenido impactos positivos en la gestión educativa de los ámbitos en que se llevaron a cabo (Alcázar & Guerrero, 2011).

En el caso de las redes educativas promovidas desde el gobierno nacional, se encuentra el Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) que finalizó en 2007. Años después, en mayo de 2017, se aprobaron los Lineamientos que orientan la Organización y Funcionamiento de Redes Educativas Rurales (RER)⁵⁹, en los cuales se establecen criterios para la conformación de estas RER, así como los procesos necesarios para su formalización, diseño y creación, entre otros. Por otro lado, en el ámbito urbano se encuentran las redes educativas de Lima Metropolitana⁶⁰ que forman parte del Modelo de Gestión Pedagógica Territorial implementado por la Dirección de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) y que busca brindar atención pedagógica y

59. Mediante Resolución de Secretaría General N.º 114-2017-Minedu.

60. Aprobadas mediante Resolución Directoral Regional N.º 5342 -2015-DRELM

asistencia técnica a los directivos de las instituciones educativas en aspectos claves de la gestión escolar (DRELM, 2016).

El PEN señala la importancia de contar con mecanismos de apoyo para las instituciones educativas a fin de facilitar que el rol de los directores sea exclusivamente pedagógico e institucional. Al respecto, se ha llevado a cabo programas de especialización y formación en gestión escolar y liderazgo pedagógico para directores de instituciones educativas de Educación Básica.

Estas iniciativas deben complementarse con medidas que incorporen esta formación progresiva como parte de la Carrera Pública Magisterial. Por otra parte, existen otras medidas como Escritorio Limpio, orientada a la simplificación administrativa, expresadas en la reducción y orientación de comisiones y comités en las instituciones educativas, la reducción de la cantidad de documentos que los directivos deben elaborar, entre otros.

Si bien esta norma reduce el tiempo de desplazamiento que los directores invierten en trámites administrativos, especialmente con las UGEL, no necesariamente supone menor tiempo de dedicación a estas labores, pues se debe invertir un tiempo considerable en trámites digitales, además de lo que requiere reportar información a otros sistemas de monitoreo.

Por otro lado, el ordenamiento territorial de los servicios educativos constituye un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones educativas, el desarrollo de modelos de gestión más flexibles y la optimización tanto del recurso humano como de la infraestructura.

En ese sentido, la implementación del RIE es de suma importancia (CNE, 2017a, 2018). El RIE no solo debe comprenderse como una herramienta de (re)conceptualización y registro de las instituciones educativas, en concordancia con lo propuesto por el PEN; más bien, debería formar parte de una estrategia de trabajo con los actores locales y regionales que permita reorganizar el servicio educativo en función de las necesidades de los estudiantes y de las características de los distintos territorios. Esto es particularmente retador, pues durante el periodo de análisis se ha observado la dificultad que persiste en el sistema educativo para desplegar esfuerzos coordinados de política, una excesiva normativa y una duplicidad de funciones que limitan la autonomía de las instituciones educativas y la posibilidad de su mejora continua.

Una de las principales preocupaciones que el PEN expresa en este objetivo, y que se mantiene vigente, es la necesidad de cambiar los arreglos institucionales del sistema educativo peruano. La autonomía de las instituciones educativas no se ha asumido como una prioridad que oriente y articule las distintas medidas mencionadas.

Una institución educativa tiene una identidad propia y debe asumir responsablemente la tarea de asegurar el aprendizaje de sus estudiantes (Cuglievan & Rojas, 2008). Por ello, se necesita un sistema en el que sus atribuciones como unidad de gestión se encuentren claramente definidas y una estructura que le dé soporte para asegurar las trayectorias educativas de los estudiantes, hacer un mejor uso de los recursos y facilitar el trabajo colaborativo.

Resultado 2: Educación financiada y administrada con equidad y eficiencia

El financiamiento constituye un importante aspecto de la política pública y debe contribuir a que las personas logren su desarrollo y los aprendizajes de forma equitativa. El PEN señala la necesidad de incrementar sostenidamente el presupuesto asegurando calidad educativa para todos.

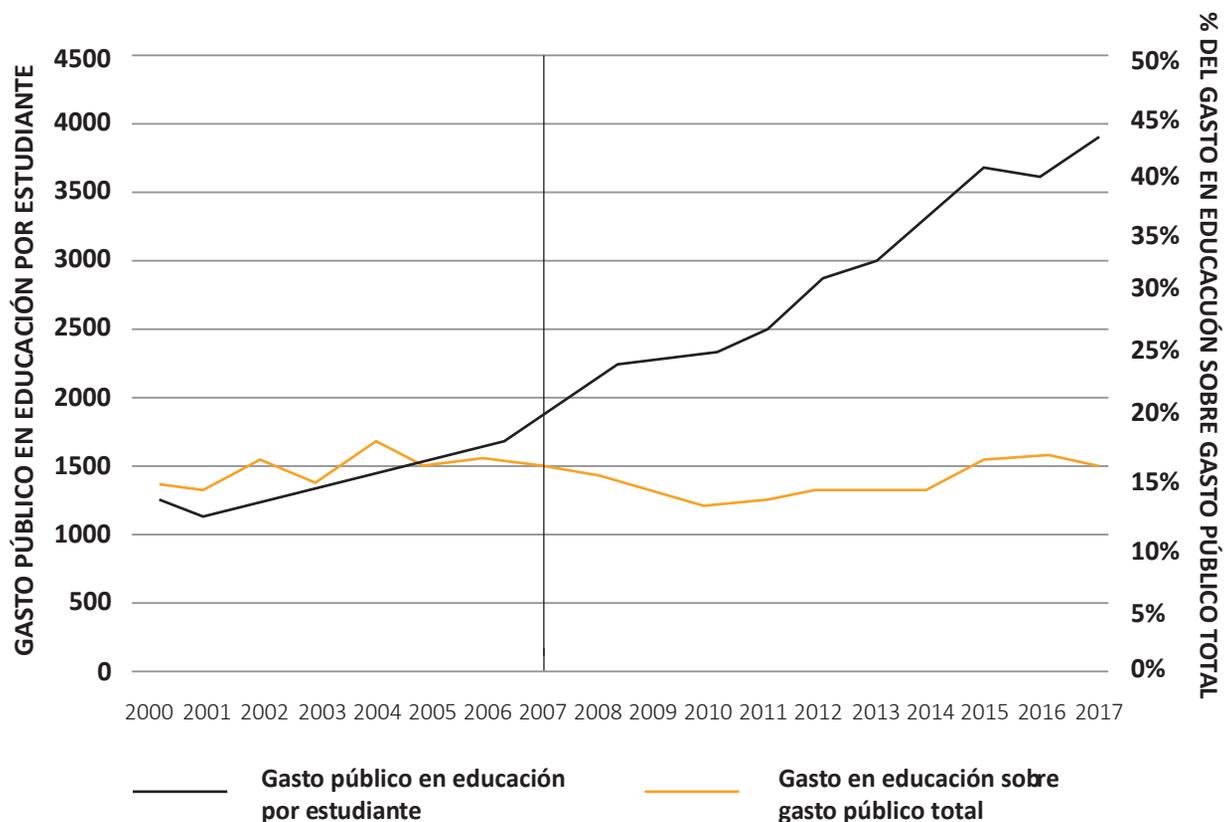
A pesar del crecimiento sostenido en el gasto público por estudiante, el Perú es uno de los países que gasta relativamente menos en América Latina (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017). Como se puede ver en el gráfico 1, el gasto público en educación por estudiante se ha elevado de modo importante.

En términos reales, este incremento es de casi tres veces a lo largo del siglo XXI y, si consideramos su valor por estudiante, el incremento real es de 3,5 veces. Dado que este crecimiento ha ido de la

mano del crecimiento económico del país y de la reducción en la población en edad escolar, debe anotarse que no obedece a que se le dé una mayor prioridad en el presupuesto público, como se observa en el gráfico 1, y es necesario preguntarse también por la viabilidad de incrementos mayores si es que no se modifica la presión tributaria (la peruana se encuentra entre las más bajas del mundo).

Gráfico 1

Evolución del gasto público en educación por estudiante y porcentaje del gasto en educación sobre el gasto público total (en valores constantes de 2016)



Nota. Entre 2000 y 2008, el Gasto Público en Educación considera lo asignado a la Función 9, que se compartía con el sector cultura. A partir de 2009 se considera la Función 22, cuyo uso es exclusivo del sector educación.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Unidad de Estadística de la Calidad Educativa, y los datos de Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018).

Elaboración propia.

Retomando una de las propuestas del Acuerdo Nacional, el PEN propuso un incremento sostenido del presupuesto educativo hasta alcanzar no menos del 6 % del PBI el año 2012, estableciendo una secuencia de crecimiento anual que así lo permita. Esta meta no se ha logrado. Si se quisiera alcanzar la meta en los próximos trece o catorce años, y si el PBI creciera en ese lapso al 4 % anual, la velocidad de crecimiento del gasto en educación tendría que ser el doble y lograr dicha meta tomaría casi cincuenta años. Ello requeriría, además, un crecimiento considerable de la recaudación tributaria (Guadalupe *et al.*, 2017). Asimismo, fijar metas de inversión relativas al producto ata innecesariamente el gasto a los ciclos económicos y no dice nada acerca de lo que realmente se necesita invertir en diversos contextos. Una estimación de metas de inversión en función de las necesidades de las personas (es decir, inversión por estudiante en diversos contextos) resulta una mejor manera de fijar metas, como ya lo había señalado la Unesco (2007). Además, es imperativo considerar que estos montos han de variar en el tiempo, pues las necesidades de las personas cambian.

Desigualdad socioeconómica en el sistema educativo

El sistema educativo peruano se encuentra altamente segregado por distintos factores⁶¹. Ahora bien, diversas investigaciones al respecto dan cuenta de cuán determinante es la variable socioeconómica para el acceso a una educación de calidad y al logro de aprendizajes (Miranda, 2008; Benavides, León & Ettese, 2014; Cueto *et al.*, 2016; Balarin & Escudero, 2019). Por un lado, el gasto público en educación

está acompañado de un importante esfuerzo de las familias, aun en los casos de instituciones educativas de gestión estatal (Saavedra & Suárez, 2002; Bello & Villarán, 2004, Guadalupe *et al.*, 2017). Las contribuciones familiares —destinadas principalmente a cubrir costos de infraestructura, equipamiento y otros bienes y servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución educativa— son una práctica común y se vinculan al deterioro de la educación estatal en el Perú (Balarin & Escudero, 2019). Si bien el gasto de las familias con menores ingresos es menor en términos absolutos, estas destinan una proporción mayor de sus ingresos que las familias de mayores ingresos; de este modo, el gasto de las familias constituye otro ejemplo de las inequidades que se reproducen en el sistema educativo, teniendo en cuenta que la calidad y cantidad de servicios de las instituciones educativas se potenciarían por la contribución de familias (Saavedra & Suárez, 2002).

El PEN ya reconocía que el aporte de las familias a las instituciones educativas estaba fundamentalmente centrado en los aspectos materiales y económicos, sustituyendo en muchos aspectos elementales al servicio educativo estatal. Esto contribuye a que la calidad del servicio educativo se asocie, de manera no deseable, a la capacidad económica de las familias, reproduciendo las desigualdades socioeconómicas del entorno. Existe información que da cuenta de distintos cobros excesivos o indebidos que han tenido lugar en instituciones educativas de gestión estatal y no estatal para distintos conceptos: incremento de las mensualidades en las instituciones educativas

61. Lengua materna, credo religioso, entre otros.

privadas, mantenimiento, multas por inasistencia, entre otros, además de cobros vinculados a las Apafa, lo que además tiene un efecto negativo sobre la legitimidad de los representantes de estas asociaciones (Cuglievan & Rojas, 2008; Defensoría del Pueblo, 2008, 2018b). Este problema trató de regularse con la Resolución Ministerial N.º 572-2015, “Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2016”, y, en el caso de las instituciones privadas, a partir de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (CPDC). No obstante, todavía es necesario aunar esfuerzos para evitar que las contribuciones económicas de las familias sean un factor determinante en el acceso a una educación de calidad, y se debe continuar fortaleciendo los mecanismos de seguimiento y control de los aportes económicos de las familias para asegurar su correcto uso.

Respecto a la segregación del sistema educativo mencionada, en el caso de la oferta educativa privada ocurre lo siguiente: después de la aprobación del Decreto Legislativo 882, la oferta educativa privada aumentó considerablemente.

Aproximadamente el 63 % de la oferta de instituciones educativas privadas se concentra en el sector de escuelas de pensiones bajas, las cuales cobran pensiones de menos de 200 soles peruanos (Balarin & Escudero, 2019). Asimismo, diversas investigaciones al respecto dan cuenta de cómo se han fomentado circuitos diferenciados de oferta educativa privada dirigidos también a la clase media emergente y a familias pobres (Sanz, 2014);

asimismo, las familias prefieren enviar a sus hijos a una institución educativa privada, basadas en la estigmatización de la educación estatal, aun entre aquellos que provienen de estratos pobres (Ramírez & Román, 2018; Balarin, 2015; Cuenca, 2013). Como se mencionó en la sección anterior, el marco regulatorio y la función de supervisión de los servicios educativos presenta todavía muchos problemas, de modo que la promoción de la inversión privada, al carecer de contrapeso regulatorio alguno y aunada a la forma como se distribuye la riqueza en el país, ha derivado en esta situación.

En el caso de la educación privada, se ha producido un crecimiento de instituciones educativas informales, así como una disminución de la calidad media de sus servicios educativos (Balarin *et al.*, 2018). Además, las iniciativas remediales o vacíos normativos en la regulación de la oferta educativa privada da cuenta de diversos problemas; por ejemplo, a partir de la Ley de Protección a la Economía Familiar (Ley N.º 27665), se podría estar actuando también en detrimento de la calidad del servicio educativo, limitando la capacidad de inversión y gasto de los proveedores educativos privados, dificultades económicas experimentadas que pueden conducir a una mayor precarización del trabajo docente, contratos precarios, bajos salarios, deudas y fraccionamiento salarial, entre otros aspectos (Balarin *et al.*, 2018).

Por otra parte, el PEN señala en este resultado que el sistema educativo mantiene una estructura de gastos y asignaciones que no toman en cuenta las inequidades persistentes. En 2002 se identificó que el

Estado tendía a gastar menos en los departamentos más pobres, lo que a su vez se refleja en inequidades en la infraestructura de las instituciones educativas y presumiblemente en la calidad del servicio (Saavedra & Suárez, 2002). Ahora bien, de acuerdo con información para el 2017, el gasto público en educación parece tener una distribución menos inequitativa en el caso de la Educación Básica (ver anexo III gráfico 2); sin embargo, esto no sucede así en el caso de la educación superior, tanto en casos de institutos y escuelas como en el caso de la educación universitaria (ver anexo III gráficos 3 y 4). Sumada a esta información, en el sistema educativo no existen lineamientos presupuestales o administrativos que definan el gasto por estudiante de acuerdo con las características y necesidades asociadas a su lugar de residencia. Dada las brechas e inequidades que todavía persisten en el sistema educativo peruano, todavía se encuentra vigente la discusión sobre si se han alcanzado los niveles suficientes de inversión pública en educación; sin embargo, parte de estos problemas pueden originarse no solo en una insuficiencia de recursos, sino en su inadecuada asignación o en su deficiente uso.

La discusión sobre financiamiento está intrínsecamente ligada a la organización y gestión interna del sistema educativo, por lo que se requiere replantear los arreglos institucionales vigentes⁶², así como los indicadores de resultados que emplea el sistema para destinar recursos y

conducir sus políticas. Además, hay que considerar que, dado que la mayor parte de la inversión pública consiste en la provisión de docentes, la asignación de estos es clave para la equidad. Si bien, por una parte, los territorios menos favorecidos o en mayor situación de vulnerabilidad tienen menor densidad poblacional (donde el ratio de estudiante por docente es menor, por lo que el gasto por estudiante es mayor), también es cierto que hay evidencia que sugiere que los profesores con mayores competencias van a los “mejores” lugares (Guadalupe *et al.*, 2017). Es decir, habría una asignación regresiva de los docentes que se enmascara si solo miramos lo que cuesta el salario (debido a las diferencias en la ratio de estudiante por docente es menor). Asimismo, es necesario considerar la participación de las propias instituciones educativas, las cuales, con el apoyo de las instancias intermedias y locales de gestión, deberían estar en condiciones de identificar la diversidad de situaciones y tomar las decisiones necesarias para abordarla. Esto implica cambiar determinados arreglos institucionales del sistema educativo para propiciar, por un lado, el fortalecimiento de las instituciones educativas, de modo que puedan tener mayores competencias y, por otro lado, la existencia de mecanismos de supervisión independiente que ofrezcan un contrapeso a los mayores niveles de autonomía de las instituciones para poder contrarrestar posibles efectos no deseados.

62. Es necesario plantear qué problemas organizacionales o de funcionamiento del sector —sea por burocracia extrema, por problemas de transparencia y rendición de cuentas, por falta de autonomía, u otros aspectos— deben solucionarse para mejorar en cuánto y cómo se emplean los recursos en educación para asegurar los aprendizajes de las personas.

5 OBJETIVO ESTRATÉGICO

EDUCACIÓN SUPERIOR
DE CALIDAD SE CONVIERTE
EN FACTOR
FAVORABLE PARA
EL DESARROLLO
Y LA COMPETITIVIDAD
NACIONAL



El OE 5 planteó la necesidad de tener un sistema de educación superior que asegure la calidad profesional y técnica para aportar al desarrollo del país a partir de tres resultados: (1) *renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo*, (2) *se producen conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza*, y (3) *centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos*. El primer resultado propone crear un sistema de educación superior, un mayor financiamiento público y privado, y la renovación de la carrera docente, todo ello con el objetivo de articular la educación tecnológica, artística, pedagógica y universitaria. El segundo resultado plantea centros de educación superior que se encarguen de impulsar la investigación, la innovación y el avance tecnológico para así lograr un desarrollo económico, social y cultural a nivel nacional. Dos aspectos a destacar de este resultado son la mención al ámbito regional (la descentralización) y la dimensión cultural. El tercer resultado enfatiza la formación de profesionales y técnicos competentes y éticos. Hay un énfasis especial en la educación técnico-productiva, ya que se identifica la necesidad de articular esta educación con los requerimientos del aparato productivo del país.

5.1 Aspectos generales

El PEN propone una transformación de la sociedad peruana para que las personas y el país puedan desarrollar su potencial social, económico,

político y cultural. En ese sentido, se propone una educación superior articulada a las necesidades del país y del mundo. Este desarrollo, propuesto en la visión, implica una sociedad más equitativa en la que todos los peruanos tengan mayores oportunidades tanto educativas como laborales para que cuenten con más posibilidades de realizar sus proyectos de vida. A partir de un diagnóstico del contexto socio-histórico, el OE 5 comprendió algunas políticas en las que se ha logrado avanzar hasta la fecha, por ejemplo, poner en agenda la necesidad de promover un sistema de aseguramiento de la calidad; crear un sistema de educación superior integrado; y promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En ese sentido, destaca la aprobación e implementación de la nueva Ley Universitaria, que ha permitido la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu), impulsar la investigación en las universidades, reformular la carrera docente; la aprobación de la Ley de Institutos, que aún tiene que avanzar en su implementación; la creación del Pronabec; entre otros.

Si bien el OE 5 ha acertado en algunos aspectos como la necesidad de una nueva Ley Universitaria y de institutos, son varias las ausencias que se extrañan. Una de ellas es que el PEN no propone políticas concretas enfocadas al acceso y culminación de la educación superior de las poblaciones vulnerables, esto considerando que uno de los ejes centrales de la visión es la apuesta por la equidad. Otra de las grandes ausencias es un desarrollo de propuestas que estén vinculadas al rediseño y mejora de las escuelas de arte, danza y música. La información

sobre la situación en la que se encuentran estos centros de educación, así como sus estudiantes y egresados, es escasa o inexistente.

5.2 Desarrollo de políticas educativas

Resultado 1: Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo

En el resultado 1 el PEN propuso tres grandes hitos: la reestructuración del sistema de educación superior, la carrera del docente universitario y de institutos y mejorar el sistema de financiamiento para la educación superior. En esa línea, entre los grandes logros vinculados a este resultado está la aprobación e implementación de la nueva Ley Universitaria N.º 30220 y la Ley N.º 30512, de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, y con ello la implementación de una carrera docente meritocrática. En el tema de financiamiento, está la creación del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec).

Reestructuración y articulación del sistema de educación superior

En 1996 se aprueba la Ley de Promoción de Inversión en la Educación⁶³, marco normativo que junto a otros arreglos institucionales dio paso a un gran crecimiento, especialmente de universidades privadas societarias. Años después, parte de estas universidades serían cuestionadas por brindar una formación profesional deficiente⁶⁴ (Benavides *et al.*, 2015; Chávez, 2015; Benavides *et al.*, 2016). A ello se sumaron los problemas que atraviesa la universidad pública. Si bien el presupuesto de estas instituciones se ha incrementado, su deficiente ejecución y la corrupción limitan su mejora. Este contexto advirtió la necesidad de una nueva normativa para la universidad en el Perú. Este contexto advertía la necesidad de una nueva normativa para la universidad en el Perú. Es así que en 2009, y sumándose al pedido de otras organizaciones, el CNE emite un pronunciamiento⁶⁵ demandando una reforma de la normativa existente. Entre sus recomendaciones está regular la creación de las universidades y nuevas sedes, y que puedan articularse con las necesidades del sector productivo y el desarrollo del país. En 2012 se aprueba la Ley Moratoria de Creación de Universidades Públicas y Privadas por un periodo de cinco años⁶⁶.

63. La Ley de Promoción de Inversión en la Educación se aprobó mediante Decreto Legislativo N.º 882.

64. Yamada, Castro, Bacigalupo y Velarde (2013) realizan una investigación sobre las habilidades de los ingresantes a las universidades post aprobación del DL y señalan como una de las conclusiones a las que llegaron fue el deterioro en las habilidades de los ingresantes a la educación superior. Uno de los factores es que muchas universidades privadas no contaban con filtros de ingreso.

65. El pronunciamiento N.º 32 del CNE, “Perú requiere acelerar fomento a educación superior de calidad”, el 8 de diciembre de 2009.

66. El Congreso de la República aprobó mediante la Ley N.º 29971, la Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un periodo de cinco años

La aprobación de esa norma dio paso a la discusión de la nueva Ley Universitaria. La nueva Ley Universitaria fue aprobada el 2014 y dispone cambios en la gestión de las universidades y en la carrera docente con el fin de asegurar condiciones mínimas de calidad e impulsar la investigación. Para realizar los cambios dispuestos en la ley se creó la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu), organismo adscrito al Ministerio de Educación cuya función es asegurar las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) y fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados a través del marco legal son destinados hacia fines educativos y el mejoramiento de la calidad. Dicho proceso se ejecuta a través del licenciamiento. Hasta el año 2017 de 144 universidades, 28 fueron licenciadas (21 privadas y 7 públicas)⁶⁷.

El CNE ha mantenido un rol activo en lo que respecta a la discusión, aprobación e implementación de la nueva Ley Universitaria. Un año antes de su aprobación emitió un pronunciamiento⁶⁸ apoyando el debate que se daba en el Congreso de la República sobre la nueva normativa e instando a considerar la necesidad de comenzar la reforma con una Ley Marco de Educación Superior propuesta del PEN. Si bien no se toma en cuenta todo lo propuesto por el PEN, la nueva Ley Universitaria incorpora algunos

elementos como un órgano rector autónomo que se encargue de autorizar el funcionamiento de las universidades, así como de su calidad. Durante el primer año de implementación, el CNE publicó el documento *“Lineamientos para la elaboración de los nuevos estatutos en las universidades públicas”* y orientó a varias universidades a adecuar sus estatutos a los requerimientos de la nueva ley. A la par, en varias ocasiones emitió pronunciamiento respaldando su implementación⁶⁹ y trabaja en una propuesta de mejora en aspectos como no todas las universidades tienen que estar dirigidas a la investigación o que no todos los docentes deben contar con el grado de maestría.

El 2016 se aprobó la nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes. Sobre esto cabe señalar que, meses antes de su aprobación, el CNE emitió un pronunciamiento⁷⁰ a favor de su aprobación y enfatizando en la necesidad de un sistema de grados académicos que permita el tránsito entre universidades, institutos y escuelas; el rol rector del Minedu y el licenciamiento de todos los institutos y escuelas; y optimizar la gestión. La aprobación de la ley ha considerado algunos de los planteamientos, y entre ellos el licenciamiento de los institutos y escuelas. A diferencia de las universidades que

67. La información del número de universidades licenciadas hasta el 2017 se extrajo de la página web institucional de la Sunedu.

68. El 18 de junio de 2013 el CNE emitió el pronunciamiento N.º 42, “Educación superior de calidad con autonomía”.

69. El 15 de febrero el CNE emite el pronunciamiento N.º 48, “Por una universidad de calidad”, saludando la aprobación de la ley, así como su preocupación ante un proyecto de ley que buscaba modificar la naturaleza de la Sunedu. El 23 de noviembre del 2015 el CNE emitió el pronunciamiento N.º 50 “Invocación al Congreso de la República” ante la discusión de un proyecto de ley que proponía la modificación de los principales objetivos de la nueva Ley Universitaria.

70. El 11 de febrero de 2016 el CNE emitió el pronunciamiento N.º 52 “La ley de institutos y escuelas de educación superior: una necesidad imperiosa”.

cuentan con la Sunedu, el Minedu es el órgano rector y regulador encargado de evaluar a los 205 institutos de educación superior pedagógica y los 859 institutos tecnológicos, públicos y privados, a nivel nacional. Considerando que el plazo establecido por cada institución es de 90 días, el peligro es que algunos institutos logren el licenciamiento sin cumplir las condiciones mínimas apelando al “*silencio administrativo*”, dado el escaso tiempo y limitados recursos con los que cuenta el Minedu para llevar a cabo dicha tarea. Asimismo, es conveniente considerar que la función de verificación de condiciones mínimas de operación corresponde a un ente especializado en la supervisión y no al ministerio.

Mediante el licenciamiento, los institutos tecnológicos y pedagógicos se convertirán en Escuelas de Educación Superior Tecnológica (EEST) y Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP), respectivamente. Después de este proceso, los institutos podrán otorgar el bachillerato técnico y los títulos de técnico y profesional a nombre de la nación, grados que permiten articular la educación tecnológica y pedagógica con otros estudios superiores como el posgrado, lo que brinda mayores posibilidades de continuar con una trayectoria educativa y hace más atractiva la oferta de institutos y escuelas; sin embargo, por las dificultades en el licenciamiento de los institutos, esta medida aún no se ha implementado.

Por otro lado, la nueva ley ha dispuesto la creación del Organismo de Gestión de Institutos y Escuelas de Educación Superior Públicos (Educatec), adscrito al Minedu. Está encargado de gestionar la red de escuelas tecnológicas estatales en coordinación con los gobiernos regionales; proponer la fusión, escisión o cierre de los EES y de los programas de estudios, previa autorización del Minedu; seleccionar a los directores generales mediante concurso abierto; y aprobar los lineamientos de los estatutos, entre otras funciones. En el caso de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica, las Direcciones Regionales de Educación (DRE) son los organismos encargados de su gestión. Hasta la fecha ambas medidas no se han implementado.

Tanto la Ley Universitaria como la Ley de Institutos son marcos normativos que buscan mejorar y asegurar un servicio educativo de calidad, pero una de las grandes limitaciones es que no están articuladas entre sí. Un ejemplo de ello es el proceso diferenciado de licenciamiento para universidades e institutos. El PEN, ante el divorcio entre la educación universitaria y la técnica, propuso la promulgación de la Ley Marco de Educación Superior que permitiría gestionar el sistema en conjunto y no de manera desarticulada. Acorde a lo propuesto, el 2008 el CNE emite una primera propuesta con las principales consideraciones que debería contener esta ley marco⁷¹ y el 2010 publica

71. Atendiendo a la solicitud de opinión del predictamen de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior de la comisión de Educación del Congreso de la República, el CNE emite una primera propuesta a través de un informe técnico sobre los principales rasgos que debería contener la Ley Marco de Educación Superior.

una versión más elaborada⁷². A la desarticulación señalada se suma el no haber avanzado en la reorganización del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), dispuesta en 2014.

El Sineace fue creado el 2006⁷³ como una pieza vital para iniciar una política de aseguramiento de la calidad de la educación. Años después se hizo evidente que el diseño institucional elegido que dejaba la acreditación a la voluntad de las propias instituciones educativas no era la manera de promoverla. Ante lo requerido por la Ley Universitaria, el Minedu presentó un proyecto de ley para la creación del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Copaes), lo que implicaba una reestructuración del Sineace. Dicho proyecto⁷⁴ fue discutido por la Comisión de Educación del Congreso de la República y llegó a ser aprobada a finales del 2016, pero no llegó a ser discutida por el pleno. Mientras tanto, algunas facultades de educación, medicina y otras fueron acreditadas por Sineace, pese a que, en algunos casos, no cumplían con las condiciones básicas (definidas posteriormente) requeridas para el propio licenciamiento. Esta situación generó un conflicto, ya que cuestiona la validez del propio sistema de acreditación. Por su parte, la Sunedu ha proyectado culminar el licenciamiento universitario

a finales del 2019. En este contexto, es urgente definir el rumbo que debe tomar la promoción de procesos de mejora continua en todo el sistema educativo, así como quién debe hacerse cargo de las otras funciones que fueron originalmente asignadas al Sineace.

Carrera docente

Con la aprobación de la nueva Ley Universitaria se inicia la implementación de una carrera sustentada en grados académicos⁷⁵ y no en la antigüedad, como se establecía en la normativa anterior. Esta medida se implementa de modo progresivo, ya que los docentes que eran parte de la carrera antes de la nueva ley tienen hasta el 2020 para obtener los grados que corresponda. A manera de incentivo, el Pronabec creó la Beca Docente Universitario para que los docentes de universidades públicas puedan seguir estudios de maestría. A la par, se incrementó la remuneración haciendo más atractiva la carrera del docente universitario, como se muestra en la tabla 7. Por otro lado, Concytec viene incentivando la investigación entre los docentes a partir de varios mecanismos, siendo uno de ellos el formar parte de Registro Nacional de Investigadores en Ciencia y Tecnología (Regina).

72. En el Boletín CNE Opina N.º 30, el CNE publica una versión más completa de la propuesta de la Ley Marco de Educación Superior.

73. Mediante la Ley N.º 28740, disposición considerada en la Ley General de Educación N.º 28044.

74. El Proyecto de Ley 4534/2014-PE, Ley de Creación del Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior, fue presentado por el Poder Ejecutivo.

75. Los docentes asociados (la primera escala de la carrera) deben de ser magíster, mientras que los docentes principales deben contar con el grado de doctor.

Tabla 7
Incremento del salario de los docentes de la antigua y la nueva Ley Universitaria (en soles)

Rango docente	Régimen de dedicación	Antigua ley universitaria	Nueva ley universitaria
Auxiliar	Exclusivo	2008	3658
	Parcial	1004	1829
Asociado	Exclusivo	3008	4658
	Parcial	1504	2329
Principal	Exclusivo	6707	7557
	Parcial	3353	3778

Fuente: Dirección General de Educación Superior - Minedu.
 Elaboración propia.

Entre otras disposiciones que estipula la ley está que al menos el 25 % de la plana docente trabaje a tiempo completo, medida que busca asegurar la presencia de un cuerpo docente que se dedique a la formación de los estudiantes y a la investigación, lo cual afectó la estructura institucional de varias universidades privadas que contaban con más del 90 % de docentes contratados (Cuenca & Reátegui, 2016)⁷⁶. Esto da cuenta de la precariedad en la que se encontraban los docentes y la incapacidad de ciertas universidades por fomentar la formación de un cuerpo docente que se dedique a la docencia e investigación. Por su parte, una de las medidas que causó gran polémica en las universidades

estatales fue el cese de la carrera docente a los 70 años. En el 2010, el 16 % del total de docentes de universidades estatales se encontraba entre 61 y 70 años, y el 3 % tenía más de 70 años (INEI, 2010). Ante esa realidad, y después de varios pedidos de proyectos de ley de ampliar los años e incluso eliminar esa disposición, el Congreso de la República modificó la ley extendiendo la edad de cese a los 75 años. La Sunedu precisó que el artículo 84 de la nueva Ley Universitaria señala que los docentes extraordinarios (elegidos por la universidad) pueden seguir trabajando pese a haber cumplido la edad de cese estipulada. Respecto a la edad de jubilación, la principal causa de esta ampliación es que las

76. La investigación realizada por Cuenca y Reátegui (2016) señala que en el Censo Universitario del 2010 el 95 % del total de docentes contratados laboraban en universidades privadas. Esto da cuenta de la precariedad en la que se encontraban los docentes y la incapacidad de ciertas universidades privadas por fomentar la formación de un cuerpo docente que se dedique a la docencia e investigación.

pensiones de retiro no se equiparan al salario que reciben, por lo que los docentes se ven obligados a permanecer la mayor cantidad de años que se les permita.

Respecto a la carrera pública en institutos y escuelas, la nueva ley contempla un incremento salarial tanto para los docentes nombrados como

para los contratados. Ello ha significado un cambio positivo respecto a los salarios establecidos por la Ley de Reforma Magisterial del 2012⁷⁷. Es importante señalar esta medida, ya que representa un avance para mejorar las condiciones de los docentes de institutos como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 8
Cambio del salario docente de institutos y escuelas desde la Ley de Reforma Magisterial hasta la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus docentes (en soles)

Ley de Reforma Magisterial (a partir del 2012)		Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus docentes (a partir del 2017)	
Escala magisterial*	Remuneración	Categoría*	Remuneración
I Escala	2073,20	Primera	2487,84
II Escala	2280,52	Segunda	2985,41
III Escala	2487,84	Tercera	3980,54

*Los salarios docentes se consideran 40 horas.

Fuente: Sistema Único de Planillas (SUP) - Minedu.

Elaboración propia.

Pese a los avances en la carrera pública de los docentes universitarios y de institutos, aún es necesario reestructurar el enfoque de enseñanza de la educación superior para que responda a las necesidades de un mundo que se encuentra en

constante producción del conocimiento y cambio tecnológico. Sobre esto, el PEN avizoraba la necesidad de implementar un enfoque pedagógico basado en el uso de las TIC, una reforma curricular que prioriza la investigación y capacitación continua sobre todo

77. La Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial, fue aprobada el año 2012.

para los docentes de institutos. Todos estos cambios no son contemplados en la Ley Universitaria ni en la de institutos. Esto es un pendiente que cada vez se hace más urgente, ya que la educación superior no solo se rige por requerimientos y exigencias nacionales, sino también globales y por un cambiante uso de la tecnología.

Financiamiento de la educación superior

Una de las principales apuestas del PEN es lograr la equidad, y el financiamiento es un elemento clave para ello. Si bien no se cuenta con un sistema de financiamiento articulado como se propone en el OE 5, hay varios avances a destacar, y entre ellos está la conversión de Inabec a Pronabec, la creación de Beca 18, entre otros mecanismos. Estos esfuerzos buscan fortalecer y formar personas que aporten al desarrollo del país, así como brindar mayores oportunidades educativas y profesionales a los ciudadanos.

El PEN propuso reestructurar y descentralizar el Instituto Nacional de Becas (Inabec) a fin de mejorar la equidad en el acceso. El mismo año de su aprobación (2007), el Inabec dejó de ser un órgano público descentralizado del sector educación para convertirse en la Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC) del Ministerio de Educación. Si bien no se puede establecer una causalidad entre el

PEN y la incorporación de este instituto al Minedu, el PEN expresa la necesidad de una reestructuración. En el marco de este cambio, en el 2011 se creó el Programa Nacional Beca 18 con el que se financian becas integrales en carreras técnicas y profesionales vinculadas a la ciencia y tecnología para jóvenes en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Con esta experiencia, en el 2012 se creó el Programa de Becas y Crédito Educativo (Pronabec)⁷⁸ a fin de ampliar la intervención y promover el acceso de personas con insuficientes recursos y alto rendimiento a nivel de pregrado, posgrado y otras necesidades del país⁷⁹. Entre sus funciones está ofrecer diversas ofertas de financiamiento para cubrir estudios de pregrado, posgrado o proyecto profesional a personas que carecen de los recursos suficientes (Pronabec, 2018).

Aún son escasas las investigaciones sobre el impacto en la trayectoria educativa y laboral de los becarios, así como para el desarrollo del país. Pese a ello, Beca 18 probablemente es el programa que ofrece mayor información. Una evaluación de impacto realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas el 2013 sobre los becarios de este programa señala que la subvención económica tiene un impacto positivo en el acceso de los becarios de educación superior tanto para universidades como para institutos (MEF, 2014).

78. Ley N.º 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.

79. Las becas que ofrece Pronabec son las siguientes: las de pregrado como Beca 18, Beca Vocación Maestro, Beca Excelencia Académica, Beca para hijos de docentes, entre otros; las de postgrado, que buscan fortalecer el talento profesional mediante estudios de maestría y doctorado en instituciones de prestigio en el Perú y en el extranjero; y las becas especiales para atender diferentes demandas entre las que se ofrecen la Beca Técnico Productiva, Beca Doble Oportunidad, Beca Perú, Beca Permanencia y Beca Idiomas.

Si bien se asegura el acceso, el programa ha tenido que enfrentar la deserción estudiantil de los becarios, viéndose obligado a rediseñar sus mecanismos de acompañamiento, tutoría a los becarios (Guerrero *et al.*, 2019; Cotler, 2016; Aramburú *et al.*, 2015), entre otros problemas como la filtración de estudiantes que no se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica o que el Estado no puede garantizar la misma cantidad de becas todos los años porque no es sostenible.

El trabajo que viene realizando el Minedu desde Pronabec es interesante y los resultados recién serán visibles a mediano y largo plazo. No obstante, debe ser discutida la necesidad de un sistema nacional de financiamiento que considere becas, créditos educativos y otros mecanismos que promuevan un acceso a la educación más equitativa. Sobre esto, el PEN no propone un sistema integrado de financiamiento, pero sí la creación de un sistema nacional de créditos educativos, un sistema de becas integrales y otras formas de financiamiento que podrían aportar a su discusión.

Resultado 2: Se producen conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza

En este resultado, el PEN propone acciones para mejorar la producción, difusión e implementación de la ciencia, tecnología e innovación, elementos fundamentales para lograr el desarrollo del país. Asimismo, con una comprensión multidimensional

del desarrollo se proponen políticas en relación a lo artístico, cultural y deportivo. Son dimensiones que en los últimos años han ido ganando importancia, pero que aún requieren atención.

Educación superior vinculada a la investigación

El PEN propone fomentar la investigación para la innovación y el desarrollo tecnológico, vinculando las instituciones con las necesidades de los departamentos y promoviendo estudios de posgrado que respondan a estas necesidades. Asimismo, incentiva el vínculo entre la investigación y las acciones de planificación y prospectiva para el desarrollo. Una de las falencias de este resultado es que se proponen acciones bastante específicas y no necesariamente políticas públicas. A ello se suma que varias de las propuestas están aisladas de las demás, lo que complica la evaluación de los planteamientos. Pese a las limitaciones de articulación de la propuesta, se plantean puntos interesantes.

A través del Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Fondecyt), el Concytec subvenciona estudios de posgrado, proyectos de investigación y actividades relacionadas con el ámbito de la ciencia y tecnología. Entre el 2011 y el 2017 se ha adjudicado un total de 1493 becas: 281 becarios obtuvieron el grado de maestro y 38, el grado de doctor. Es importante resalta la labor que realiza el Concytec en el financiamiento de estudios de especialización, necesidad identificada en el PEN. Pese a estos

avances, aún se requiere una ley de la investigación que fomente esta en las universidades y fuera de ellas, así como la carrera del investigador, ya que no solo se requiere un incremento del presupuesto, sino también profesionales capacitados. Asimismo, es importante evaluar con realismo cuáles son las condiciones de partida para la promoción de la investigación, de modo que los recursos se asignen de manera productiva y considerando actividades que permitan expandir la base de investigadores que el país requiere.

Otra de las propuestas de este resultado son las alianzas entre los centros de investigación, las empresas y las instituciones de educación superior con el objetivo de producir conocimientos que aporten al desarrollo productivo y económico del país. Un informe del Concytec (2016) señala que las actividades productivas del país están concentradas en servicios de baja complejidad tecnológica—industria extractiva, agricultura y manufactura—, lo cual es una limitación en sí misma. Es decir, la demanda de tecnología y producción de conocimiento de parte del sector empresarial es reducida por las actividades productivas en la que se centra. Sobre esto, el I Censo Nacional de Investigación (INEI, 2016) señala que solo el 25,8 % de centros de investigación del país tuvo algún vínculo con la empresa y un 12 %, con gremios empresariales; de estos el 45 % de los institutos públicos de investigación se vinculó a las empresas mediante conferencias, congresos, seminarios y capacitaciones; el 34,5 % de las universidades realizó alguna investigación para las empresas; y el 28,3 % les brindó asistencia técnica.

Como parte del Plan Nacional de Diversificación Productiva, debe notarse que el 2015 se promulgó la ley que promueve la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica⁸⁰ que crea incentivos tributarios para las empresas que destinan recursos a la investigación, pero esto no ha servido según lo esperado, excepto para que algunos paguen menos impuestos.

Desarrollo del potencial artístico, cultural, deportivo y natural del país

En el resultado dos, una de las políticas tiene el propósito de desarrollar el potencial artístico, cultural, deportivo y natural del país a partir del fomento de actividades artísticas y deportivas; revaloración de la producción intelectual y científica; currículos de educación superior que promuevan la protección y valoración del patrimonio cultural; y el fortalecimiento de las escuelas superiores de deporte, arte, música y teatro existente en el Perú. Es complicado evaluar los dos primeros propósitos por ser muy específicos y no una política amplia relacionada con la valoración y fomento de lo artístico en la educación superior. Por ello, este análisis se enfoca en las Escuelas Superiores de Formación Artística (ESFA). Hasta el 2007 existía un total de 36 ESFA entre públicas (31) y privadas (5) a nivel nacional en las que se ofrece una formación en los campos de las artes visuales y plásticas, danza, teatro, y conservación y restauración.

80. La Ley N.° 30309, Ley que promueve la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica, fue aprobada mediante Decreto Supremo N.° 188-2015-EF y puesto en vigencia el 1 de enero de 2016.

Actualmente, la situación en la que se encuentran las ESFA es preocupante: carecen de un marco legal específico que promueva el aseguramiento de la calidad y, con ello, un proceso de licenciamiento y acreditación. Esto se debe a que están regidas tanto por la Ley Universitaria (N.º 30220), la Ley de Institutos (N.º 30512) y otras normas de mayor antigüedad. Ante esta desorganización normativa, varias ESFA han optado por convertirse en universidades —tal es el caso del Conservatorio Nacional de Música, que ahora es la Universidad Nacional de Música—, lo que deriva en problemas adicionales para cumplir con las exigencias de esta. La situación en la que se encuentran los ESFA muestra la necesidad de brindar mayor atención a un tipo de educación aún invisible para la política pública.

Resultado 3: Centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos

En este resultado, el PEN propone mejorar la calidad de formación de las instituciones de educación superior universitaria y técnico productiva; articular la educación técnico-productiva con el desarrollo nacional y regional; y asegurar oportunidades continuas de actualización profesional. Hay un énfasis especial en mejorar la formación de los Centros de Educación Técnico Productiva (Cetpro), lo que da cuenta del interés en el PEN por promover el

desarrollo de un sistema de educación superior que contemple todas sus modalidades.

Formación de profesionales éticos, competentes y productivos

Respecto a la formación que brindan las instituciones de educación superior y su articulación con las necesidades regionales y nacionales, existe escasa información sobre los perfiles de egreso y la tasa de empleabilidad de los egresados de universidades, de institutos técnicos y de los Cetpro. Sobre este último, solo se cuenta con información de la Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y a Universidades, publicada el 2015 por el INEI. Entre los datos a tomar en cuenta sobre la encuesta está la diferencia entre la empleabilidad entre Lima y Callao, y el interior del país: en el 2014 (año de la encuesta), el 92 % de egresados de universidades privadas de Lima y Callao laboraban en una carrera vinculada a sus estudios, mientras el 80 % de egresados de universidades públicas en provincia (INEI, 2015a).

Tampoco se cuenta con información sobre cuán preparados se encuentran los egresados para afrontar las exigencias del mercado laboral. Como parte del proceso de licenciamiento, la Sunedu viene ordenando la oferta educativa, ya que era común que las universidades ofrezcan carreras que no contaban con autorización de funcionamiento de parte del Consejo Nacional para la Autorización de Universidades (Conafu)⁸¹.

81. La Conafu, órgano autónomo de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) que autorizaba y supervisaba el funcionamiento de las universidades del Perú. Desde la aprobación de la nueva Ley Universitaria, la función realizada por ambas instituciones ha sido reemplazada por la Sunedu.

En esa línea, un dato interesante presentado en la misma encuesta es que el 22 % de egresados de universidades privadas considera que la formación profesional que recibió fue excelente, mientras que solo el 11 % de universidades estatales tiene la misma percepción; la gran mayoría de estudiantes (alrededor del 60 %), tanto de universidades estatales como de universidades privadas, considera que recibió una buena educación; el 26,2 % de egresados de universidades estatales considera que su educación fue regular, mientras que el 14,6 % de las universidades privadas comparten la misma percepción. Si bien los datos se basan en las percepciones de los egresados, son un elemento a considerar en la disparidad entre las universidades públicas y privadas.

Una investigación reciente realizada por Lavado, Martínez y Yamada (2017) señala que entre el 2004-2014 el subempleo de profesionales y técnicos incrementó, pero es mayor en los segundos: de cada 10 profesionales, 4 se encontraban laborando en condiciones de subempleo⁸², mientras que 5 de cada 10 técnicos se encontraban en la misma situación⁸³. Según

los autores, esto se debe a un conjunto de factores como la baja calidad de las instituciones de educación superior y de Educación Básica, o una escasa inversión en capacitarse durante los siguientes 6 años de egreso.

Si bien es importante que las personas sean flexibles ante un mercado laboral altamente cambiante, es necesario mencionar que el subempleo implica obtener menos recursos que los esperados; a esto se suma el no cumplimiento de expectativas que tenían los profesionales al egresar. Por otra parte, socialmente se valoran más los estudios universitarios que técnicos, lo cual requiere una reestructuración del sistema educativo y de las políticas públicas enfocadas en la educación técnica. Es decir, es necesario replantear la educación técnica para que responda a las necesidades de las personas; ello implica asegurar una Educación Básica y superior de calidad, que pasa por regular mejor la oferta privada y mejorar la oferta estatal.

Sin estos cambios, la formación técnica seguirá siendo considerada como la opción menos deseada por los jóvenes.

82. Lavado, Martínez y Yamada (2017) entienden por subempleo a un profesional o técnico que se encuentra sobredorado respecto a individuos que ocupan su mismo puesto; esto implica que se le pague menos en comparación con personas que son del mismo campo profesional o técnico.

83. Los hallazgos de la investigación realizada por Lavado, Martínez y Yamada (2017) se basan en datos de dos fuentes: la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), correspondientes al periodo 2007-2014, y la Encuesta Nacional de Egresados Universitarios y Universidades realizada el 2014 por el INEI.

6 OBJETIVO ESTRATÉGICO

UNA SOCIEDAD
QUE EDUCA
A SUS CIUDADANOS
Y LOS COMPROMETE
CON SU COMUNIDAD



Este objetivo estratégico propuso fomentar una sociedad que forma ciudadanos informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y el bienestar de las comunidades. Para ello, planteó tres resultados: (1) *gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía*; (2) *empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación*; y (3) *medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador*.

El primer resultado propuso que los municipios asuman un rol educador y formador de ciudadanía, gobernando democráticamente y promoviendo los derechos y deberes cívicos de los ciudadanos, así como apoyando a las familias para que se constituyan como núcleos de la sociedad educadora. El segundo resultado planteó que empresas y organizaciones sociales se comprometan con la educación y con la formación ciudadana en la comunidad. Finalmente, el tercer resultado propuso que los medios de comunicación masiva asuman su rol educador facilitando campañas educativas y haciéndose corresponsables en la transmisión de valores y la formación de ciudadanía.

6.1 Aspectos generales

Tal como se plantea desde su visión, el PEN propone la necesidad de una transformación nacional que posibilite que todas las personas puedan desarrollar su potencial, aprender,

practicar valores y ejercer su ciudadanía. Se trata de una tarea que no solamente debe congregarse al sistema educativo. Asimismo, el PEN señala que la construcción de una sociedad equitativa demanda actuar sobre diversas dimensiones del tejido institucional y social del país, es decir, demanda la participación de una multiplicidad de actores. En ese sentido, el objetivo estratégico 6 es uno de los que se vincula de forma más directa con la visión del PEN, en tanto este objetivo plantea la importancia de los gobiernos locales, familias, empresas, líderes y medios de comunicación en la formación ciudadana, de su contribución al desarrollo del país y en el aprendizaje continuo.

Este objetivo es particularmente importante dado el contexto político en el que se formuló el PEN. De ahí que, como parte de su diagnóstico, el PEN señala que la formación ciudadana y la educación orientada a la práctica de la democracia no constituyen una prioridad de la sociedad.

De esta forma, el objetivo estratégico 6 del PEN es 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 va más allá de 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, y el compromiso con el desarrollo y bienestar de la comunidad y el país. De ahí que este objetivo sea el más mencionado

en distintos instrumentos de política pública como el Plan Bicentenario (multisectorial, pertenece al Ceplan y PCM); el Plan Nacional de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales al 2021 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y el Plan Nacional de Educación Ambiental 2017-2022 (Ministerio de Educación).

Lograr una convergencia entre los actores que señala este objetivo resulta complejo: más allá de las acciones individuales, se requiere de una conducción o interpretación de este proceso, de un mecanismo que las haga coherentes y conectadas entre sí, y permita sostener los ideales de una sociedad educadora.

No obstante, el PEN no desarrolló una base conceptual de sociedad educadora⁸⁴. Este problema trae como consecuencia asumir que la sociedad educadora es la consecuencia de un conjunto de acciones no necesariamente articuladas donde se privilegia una visión normativa, lo que no termina de promover una visión clara de ciudadanía en relación con la labor de los actores propuestos. Esta falta de claridad conceptual, más allá de una cuestión académica, dificulta el establecimiento de resultados medibles y su seguimiento.

A pesar de su relevancia, hace falta reconocer en este objetivo los roles cambiantes y diversos que los actores económicos, políticos y sociales

tienen en la vida diaria del país y, en el caso específico de los medios de comunicación, integrar visiones prospectivas con la realidad de un entorno cambiante que puede transformarse por completo a mitad de camino.

6.2 Desarrollo de políticas educativas

Resultado 1: Gobiernos locales democráticos y familias promueven ciudadanía

Los gobiernos locales son una de las instancias del Estado más próximas a las personas y constituyen uno de los principales referentes de la prestación de servicios públicos. Asimismo, su relevancia en el PEN también se debe a que hubo un proceso de incremento del marco de atribuciones y presupuestos de los gobiernos locales durante los años previos a su aprobación, así como nuevos marcos normativos que ampliaron los derechos de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobiernos locales⁸⁵ (Remy, 2005). Por ello, en un contexto político como el de la formulación del PEN, resultaba importante reconocerlos como actores clave en la formación y ejercicio de ciudadanía. De acuerdo al Barómetro de las Américas en 2006 —año previo a la aprobación del PEN—, la confianza de los ciudadanos en

84. Se han identificado trabajos académicos previos a la redacción del PEN, en español, que discuten este concepto, con diversos grados de profundidad (cf. Álvarez Gallego, 2001; Cajiao, 2001; García Garrido, 2000; López & Torres, 2003).

85. Como el derecho a revocar a las autoridades electas o el establecimiento de Consejos de Concertación Local (CCL), por ejemplo.

los gobiernos locales era relativamente alta, en comparación con otras instituciones públicas; sin embargo, aún seguía tratándose de uno de los niveles más bajos de confianza en América Latina (Carrión & Zárate, 2006). Por el contrario, en 2017, 20 % de los encuestados señaló haber sido víctima de corrupción en los municipios y más del 80 % de los encuestados manifestó creer que, en alguna medida, sus autoridades locales estaban involucradas en actividades ilícitas, lo cual impactaba negativamente sobre la satisfacción con los servicios municipales (Carrión & Zárate, 2018).

Rol de los gobiernos locales en la educación y formación ciudadana

En este resultado, el PEN plantea que los gobiernos locales deben asumir un rol educador y formador de ciudadanía. Para ello, propone una amplia serie de políticas que estos actores deben llevar a cabo: propiciar la identificación de los ciudadanos con su comunidad local y posibilitar integración social; promover la participación de la ciudadanía en el gobierno de la comunidad; promover la lectura y acceso a la información a través de bibliotecas y cabinas públicas; promover actividades artísticas y deportivas; proteger la salud física y mental de niños y adolescentes; promover la educación ambiental; y fomentar el rol educador de las familias.

Como se puede observar, debido a cómo está formulado el resultado y a la amplitud de temas que

se proponen, resulta complicado identificar y lograr un seguimiento periódico de todas las intervenciones o acciones que llevan a cabo los gobiernos locales para cumplir con este resultado. Además, muchas de estas propuestas ya se encuentran enmarcadas en las competencias de los gobiernos locales y en instrumentos normativos que las regulan, como la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). El propio CNE indica que los gobiernos locales contribuyen a la sociedad educadora conforme al artículo 82.º de la LOM y que cada gobierno local debe recoger esas acciones en su plan de desarrollo local que servirá como marco para la construcción de una sociedad educadora (CNE, 2012a).

No obstante, existen experiencias orientadas a promover y reconocer la labor de los gobiernos locales para contribuir al desarrollo de sus comunidades. Entre ellas, se encuentra el premio nacional “Sello Municipal Incluir para Crecer: gestión local para las personas”, otorgado por el MIDIS a los gobiernos locales que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Del mismo modo, desde la sociedad civil se encuentra el “Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública”. Asimismo, existen distintas instancias formales con las que cuentan los gobiernos locales cuyo trabajo se vincula a las propuestas del PEN: la Defensoría Municipal de los Niños y Adolescentes (Demuna), la Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped) y el Centro Integral de Atención al Adulto Mayor (CIAM)⁸⁶. Ahora

86. De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales tienen como función específica organizar e implementar el servicio de Demuna como encargado de promover, defender y vigilar los derechos de las niñas, niños y adolescentes; asimismo, crear la Omaped cuya función es contribuir en la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad; finalmente la implementación de los CIAM para asegurar espacios saludables integrales de socialización, beneficiando a la población adulta mayor. Estas tres instancias se vinculan con las medidas propuestas en las políticas 36 y 27 de este objetivo.

bien, estas instancias todavía cuentan con ciertas debilidades para su atención a la ciudadanía. Por ejemplo, en una supervisión a las Demuna, llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo en 2013, se identificaron debilidades en el ejercicio de sus funciones debido a ciertas limitaciones: falta de acceso a servicios de internet y falta de equipos, ausencia de servicios de agua y desagüe, ausencia de infraestructura adecuada, falta de instrumentos de gestión y de otra índole. Asimismo, se identificó que la mayoría de las Demuna supervisadas no contaba con la capacidad institucional de brindar una atención adecuada para personas con discapacidad (Defensoría del Pueblo, 2013). Por otro lado, una de las principales medidas llevadas a cabo durante el periodo de análisis, orientada a asociar de forma más directa la labor de los gobiernos locales con la prestación de los servicios educativos, fue el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) de niveles educativos de inicial y primaria. El plan incorporó distintos cambios y actualizaciones a lo largo de su vigencia, entre ellos, la incorporación en 2010 de 606 municipalidades distritales del ámbito de intervención de Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres (Juntos). No obstante, desde su inicio, el PPMGE fue objeto de severos cuestionamientos de distintos actores de la sociedad civil y de la comunidad educativa, problemas identificados en su implementación señalados ya en la sección correspondiente al OE4.

Formación y ejercicio ciudadano en la comunidad

Respecto al rol educador de las familias, la política correspondiente a este tema señala que se necesitan fomentar iniciativas desde el gobierno local con el apoyo de medios de comunicación y dirigidas a que las familias se conviertan en núcleos de la sociedad educadora. Para ello, se proponen programas de formación a familias sobre prácticas de crianza saludables; fortalecer y equipar las Demuna para desarrollar programas efectivos de protección y prevención, especialmente referidos al maltrato infantil y la violencia familiar; y promover programas de formación cívica que incentiven la mejor comunicación en las familias. De esta forma, el objetivo plantea que corresponde al gobierno local capacitar y fortalecer el rol y responsabilidades de la familia. En ese sentido, la familia se concibe como un actor receptor de medidas del Estado, a diferencia del desarrollo de la visión y el diagnóstico del PEN, donde se señala que se debe reconocer la importancia del rol activo que tiene la familia en el proceso educativo dentro y fuera del aula.

Por otro lado, existen diversas e importantes experiencias de educación comunitaria que han tenido lugar en el periodo de análisis⁸⁷. Experiencias de este tipo son importantes en tanto involucran a distintos actores que no forman parte del sistema educativo formal: organizaciones civiles, gobiernos

87. De acuerdo al Reglamento de la Ley General de Educación, la educación comunitaria es una forma de educación que se realiza desde la sociedad civil con los objetivos de contribuir a la formación integral de la persona en sus aspectos físicos, socioafectivos y cognitivos, desempeño laboral, empresarial, cultural, espiritual y en todas las dimensiones de su vida; complementar la educación que se imparte en los programas e instituciones educativas, y coadyuvar a la construcción y ejercicio pleno de la ciudadanía, promoviendo un rol protagónico de la persona en su entorno.

locales, familias y comunidades. Algunas de estas experiencias son el Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (Pratec), la conformación de Núcleos de Afirmación Cultural Andina (NACA) y la Educación Comunitaria Ancestral (ECA) (Alva, 2015). Asimismo, existen distintos proyectos de educación comunitaria orientados a promover la participación de mujeres en sus comunidades mediante el fortalecimiento de habilidades lingüísticas.

Finalmente, y bajo este resultado, el PEN propone medidas destinadas a propiciar la participación y movilización social en torno a lo que se denominan “desafíos centrales”⁸⁸. Si bien no es posible listar en detalle las movilizaciones ciudadanas producidas durante el periodo de análisis, es importante reconocer que han tenido lugar distintas movilizaciones en torno a temas como los que propone el PEN, muchos de ellos como procesos de reivindicación política: movilizaciones en contra de medidas propuestas desde el Estado, en contra de la violencia de género, a favor de la visibilidad y reivindicación de derechos de poblaciones vulnerables, entre otros. Asimismo, también han tenido lugar movilizaciones que se expresan mediante distintas formas de organización y acción colectiva que entran en conflicto; unas de ellas reivindica el derecho a la diversidad, mientras que otras cuestionan la legitimidad de este derecho y que el Estado la reconozca e incorpore en sus políticas. Esto reta al PEN a concebir la comunidad y las identidades

que se propician dentro de ella a partir de aspectos que trascienden lo local, así como los diferentes espacios, físicos o digitales, en los que se forman los lazos comunitarios. El PEN tiene el reto de desarrollar un concepto de sociedad educadora que contemple la importancia de construir vínculos complejos que permitan afirmar distintos tipos de identidades, pero en el marco del ejercicio y construcción de una ciudadanía democrática.

Resultado 2: Empresas, organizaciones y líderes comprometidos con la educación

El PEN propone que, en tanto actores de la sociedad educadora, las empresas, organizaciones sociales, organizaciones políticas y asociaciones civiles se comprometan con la educación y con la formación ciudadana en la comunidad. Además, indica que esta labor debe estar vinculada a los acuerdos y compromisos con el desarrollo del entorno donde actúan.

Responsabilidad social del empresariado y organizaciones de la sociedad civil a favor de la educación

Las propuestas del PEN tienen la intención de relevar la importancia de las empresas para aportar desde un enfoque orientado al desarrollo social y productivo a impulsar mejoras en el desarrollo educativo, a la formación del capital humano; así como a explorar diversas posibilidades de innovación (CNE, 2012b).

88. El gobierno de la comunidad local, el incremento de los niveles de lectura de sus habitantes y la protección de la infancia y la adolescencia.

Existen diversas empresas que cuentan con un área de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y que, a través de ella, trabajan diferentes programas y proyectos sociales que apuntan a mejorar la calidad de vida principalmente de las poblaciones con bajos recursos.

Uno de los casos más emblemáticos es el de Empresarios por la Educación (ExE), iniciativa llevada a cabo a nivel nacional para optimizar las acciones de muchas empresas interesadas en orientar sus programas de RSE a la educación. Los programas llevados a cabo por ExE se encuentran principalmente orientados al fortalecimiento de capacidades para actuar mejor en el mercado laboral, así como al fortalecimiento de capacidades y alfabetización digital.

Asimismo, existen iniciativas como las del Centro de Estudios Financieros de la Asociación de Bancos del Perú. Sus programas, dirigidos a estudiantes de los últimos años de educación secundaria, enfatizan el impacto de la educación financiera sobre la familia, pues permite que los beneficiados participen y eduquen a sus padres en buenas decisiones financieras, pensando en objetivos de largo plazo.

Por otro lado, durante el periodo de análisis se han conducido importantes proyectos educativos y culturales llevados a cabo por instituciones

como la Fundación Wiese, así como proyectos de fortalecimiento de competencias digitales conducidos por la Fundación Telefónica. Además, existen espacios o estrategias propiciadas desde el sector privado y la sociedad civil para generar debate sobre la problemática educativa en el país o movilizar a la ciudadanía a favor de temas de protección y cuidado de niños y adolescentes. Para el primer caso, se encuentran espacios y foros participativos como los CADE Educación y CADE Universitario organizados por IPAE. Para el segundo caso, existen buenas prácticas de la sociedad civil para eliminar el castigo físico y humillante, llevadas a cabo por instituciones como Aldeas Infantiles SOS; Save The Children; Fundación Anar; World Vision Perú; Warma Pura, entre otros.

Aun cuando es una propuesta del PEN, se ha identificado una escasa comunicación o vínculo con las autoridades estatales o actores como los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) o Consejos Participativos Locales de Educación (Copale). Al respecto, es importante reconocer que estos espacios tuvieron un rol activo en colaboración con diversos actores de la sociedad civil en el marco de la elaboración de los PER, pero a partir de 2012 se constata un débil funcionamiento de estos mecanismos y escasa consolidación institucional⁸⁹.

89. Debido a una falta de voluntad política, lo que da cuenta de su débil institucionalidad como instancia de concertación entre los gobiernos regionales y la sociedad civil.

Por otro lado, en este resultado se propone la importancia del voluntariado para que profesionales calificados de las empresas contribuyan a elevar la calidad de la enseñanza y aprendizaje de las instituciones educativas de la comunidad. Este es uno de los aspectos más difundidos entre las empresas de gran magnitud. Por ejemplo, más de 40 empresas, y más de 1000 de sus empleados, han desarrollado acciones de voluntariado educativo en el periodo 2012-2017 (PNUD, 2018). Hay voluntariados de largo plazo donde los trabajadores participan por largos periodos en ciertos “proyectos bandera” que las empresas impulsan e invierten de forma anual; voluntariados de proyectos de trabajadores financiados por empresas donde los trabajadores postulan a concursos internos para que las empresas financien sus proyectos sociales; voluntariados de un solo día donde las empresas realizan campañas de ayuda; y, finalmente, aportes voluntarios de los trabajadores donde las empresas proponen a sus empleados destinar un pequeño porcentaje de su sueldo a proyectos sociales. Ahora bien, estos aportes a la educación realizados por las empresas no son ejecutados teniendo presente que se vinculan a algún objetivo del PEN. Según el Informe del Estado del Voluntariado Corporativo en el Perú 2017, estas iniciativas coinciden con la necesidad de aportar con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y también se promueven porque generan un valor agregado tanto a la empresa como a sus trabajadores. Asimismo, existen iniciativas como Crea + y Enseña Perú, de aproximadamente 10 años de existencia que, con el apoyo o filiación de determinadas empresas,

canalizan el voluntariado y trabajo profesional de ciudadanos en escuelas de zonas vulnerables del país.

Otras medidas propuestas como parte de la política de fomento de la responsabilidad social de las empresas locales a favor de la educación resultan complicadas de reportar y no se ha identificado mayor vínculo con el PEN. Por ejemplo, en el PEN se proponen programas de formación permanente a trabajadores de la empresa en relación con los saberes requeridos, formas de comportamiento, observación de normas y expectativas de vida; sin embargo, las decisiones de formación continua de las empresas a sus trabajadores suelen ser tomadas en función de los intereses de las organizaciones y no necesariamente a partir de una demanda nacional por educación cívica o social. Asimismo, en el PEN se proponen mecanismos de sanción a las empresas que incurran en prácticas de corrupción para acceder irregularmente a beneficios tributarios. Si bien esta propuesta es de gran importancia, su presencia en el PEN es discutible dada su especificidad y es de competencia de otros órganos públicos.

Un aspecto que cabe destacar es el de los partidos y organizaciones políticas. Se los menciona como parte de este resultado, pero, desde un punto de vista normativo, el PEN da cuenta de cierta expectativa respecto de los partidos políticos como actores ideales de la política, capaces de articularse colectivamente y compartir los ideales propuestos en este objetivo. No obstante, durante el periodo de análisis ha sido patente la dificultad para que

estos actores sean capaces de pensar de manera sistemática y articulada las políticas públicas y aspectos tan importantes como la formación ciudadana. Considerar a los partidos políticos en un documento como el PEN es importante y todavía se encuentra pendiente el reto de construir una relación con ellos que reconozca las limitaciones del actuar partidario en el Perú, pero que propicie su participación en aspectos como los señalados en este objetivo.

Resultado 3: Medios de comunicación asumen con iniciativa su rol educador

Como es de esperarse, las premisas y razonamientos a partir de los cuales se construyó el PEN han sufrido cambios con el paso del tiempo. Esto es particularmente crítico en el caso de los medios de comunicación. El PEN fue formulado en medio de los procesos de transformación digital iniciados en las décadas previas. Esto no niega que sigan siendo importantes los medios de comunicación masiva, como la televisión y la radio, medios mencionados en el PEN, y que las personas estén expuestas a ellos ni tampoco niega que la comunicación masiva es un elemento por incorporar en la reflexión educativa; sigue siendo un vehículo fundamental para entender aspectos de nuestra sociedad.

Pese a todo, es necesario reconocer que los actores tradicionales de la comunicación han perdido vigencia desde hace varios años (incluso desde antes de la formulación del PEN) y que otros espacios, especialmente los medios digitales, son

los que influyen más profundamente en los hábitos de consumo, entretenimiento, información y en la formación ciudadana. La televisión y la radio, aunque importantes, son solo un componente del uso cotidiano de medios.

El uso de internet, por ejemplo, no se puede dejar de considerar como un factor central en cualquier política pública: en 2017, cerca del 50 % de la población de 6 y más años tenía acceso a internet (INEI, 2018c). El PEN debería revisar las posibilidades de reconocimiento colectivo que pueden tener lugar a través de la expresión en medios digitales, así como de desarrollo de contenido propio, no solo desde las instituciones educativas sino desde la individualidad y la participación en colectivos diversos como forma de afirmar la identidad. Asimismo, mientras que la televisión parte de la premisa de esperar por el contenido en un momento determinado, lo digital ofrece todo en cualquier momento. Esto cambia las experiencias de comunicación y aprendizaje. Usar medios sociales o digitales en general expone a las personas a mucha información de valor y certeza variable, lo que supone oportunidades, pero también riesgos. Asimismo, los medios usados para la comunicación reconfiguran las propias realidades y no pueden ser vistos como meros “instrumentos”.

Ahora bien, respecto al uso de las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) en la política educativa, durante el periodo de análisis se condujeron programas como *One Laptop Per Child*, así como proyectos e iniciativas locales, regionales y nacionales para incorporar el uso de

computadoras e internet en el aula. En gran parte de estos proyectos, el control deja de estar en las instancias pedagógicas y pasa a los especialistas en informática (caso particularmente agudo con OLPC, cf. Villanueva, 2016), con lo que el sistema educativo queda desguarnecido ante una innovación que no es capaz de procesar ni siquiera a nivel administrativo (Villanueva & Olivera, 2012). El resultado es que la urgencia por encontrar una forma de convivir con la “tecnología” —ahora difundida de manera directa— en las manos de los usuarios finales es cada día más urgente y al mismo tiempo más lejana.

Por otro lado, el PEN propone el establecimiento de convenios con universidades para el desarrollo de programas culturales y educativos. Es necesario tener en cuenta que hay canales de televisión que son propiedad de algunas universidades, pero esto no es un mecanismo regular ni presente en todo el país. También es importante tener en cuenta que los intentos por producir y difundir contenido universitario en otros países de la región suelen tener los mismos inconvenientes de baja audiencia y poco retorno sobre la inversión. Ahora bien, el canal del Estado peruano, TV Perú, transmite algunos programas de origen universitario. Similarmente, algunos canales fuera de Lima completan su programación con contenido universitario. Asimismo, hay distribución de contenidos por parte de las mismas universidades a través de canales de YouTube, por ejemplo. Algunas universidades, tanto estatales como no estatales, ofrecen una mezcla de videos institucionales, registro de actividades, videos formativos y clases magistrales. Es una muestra de

cómo es posible difundir conocimiento y saberes varios de manera sistemática y sin necesidad de relacionarse con empresas de radiodifusión; sin embargo, no se trata de una práctica sistemática de todas las universidades peruanas.

Responsabilidad de los medios de comunicación en la formación ciudadana

Las propuestas del PEN respecto a los medios de comunicación se dieron en un contexto de desconfianza hacia estos, situación que no ha cambiado mucho durante el periodo de análisis. De acuerdo al Barómetro de las Américas, 49,2 % de encuestados en 2006 dijeron confiar en los medios de comunicación; sin embargo, tras varias oscilaciones en las mediciones previas, solo 41 % de personas expresó confianza en los medios de comunicación en Perú en 2017, nivel más bajo de confianza desde que se aplica dicha encuesta (Carrión & Zárate, 2018).

El PEN plantea la corresponsabilidad de los medios de comunicación en la educación en valores y formación de ciudadanía. Esto implica fortalecer la normativa vigente, así como un proceso de concientización conducido desde el Estado y la sociedad civil que permita que semejante cambio ocurra. Para proceder por cualquiera de ambos caminos, habría que asumir que los medios de comunicación operan bajo la regulación del Estado peruano, es decir, que lo que se comunica está bajo el ámbito de la acción del Estado y la sociedad peruana. Esto es discutible, pues la ley solo pone a la televisión y radio de señal abierta bajo la égida estatal, y todos los servicios pagos, cuya importancia

es significativa, así como internet y todos los medios que existen sobre ella, están fuera de esa capacidad de acción.

El PEN señala la importancia de desarrollar un conjunto de acciones de promoción dirigidas a asegurar que el Estado vele por el cumplimiento de la ley para que los medios de comunicación ejerzan a cabalidad su función educativa e informativa sobre la base de las regulaciones existentes; sin embargo, no existe un mecanismo administrativo para la sanción de contenidos sin que medie queja de la audiencia. Si bien existen espacios como las Audiencias Públicas Descentralizadas, ejecutadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en las cuales se reciben consultas y propuestas para mejorar las actividades de radiodifusión, lo expuesto en ellas no necesariamente es considerado para mejorar el contenido propalado por los medios.

Al respecto, labores como las del Consejo Consultivo de Radio y Televisión también son importantes, pues además de su labor consultiva, elabora estadísticas de radio y televisión anualmente y promueve estudios sobre consumo televisivo y radial entre niños y adolescentes, estereotipos sobre mujeres y adultos mayores, entre otros. No obstante, el impacto que tiene es menor debido a la falta de debates públicos de manera sistemática y a la ausencia de interés de los radiodifusores por discutir estos aspectos. Asimismo, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Cultura cumplen labores

de seguimiento a los medios con el fin de evitar o denunciar la difusión de estereotipos y prejuicios en la radio y televisión.

Ahora bien, los medios de comunicación tampoco parecen tener un real compromiso con la educación. Es posible afirmar que los medios de comunicación masiva no han desarrollado grandes campañas educativas sistemática y coordinadamente ni se han comprometido la formación de ciudadanía, y, lo más importante, su programación regular no es construida tomando en consideración su impacto (positivo o no) sobre la formación de las personas, ya que se asume que algunas funciones (como el entretenimiento o la información) son ajenas a la labor educativa lo que es un contrasentido. Hay una resistencia aparente a asumir esas responsabilidades, señaladas además en el artículo 14.º de la Constitución Política del Perú. Respecto a la autorregulación de la prensa a favor de los derechos ciudadanos, es necesario dar cuenta de la grave crisis de rentabilidad de la industria periodística en el Perú. Se ha producido una seria precarización de la actividad de los medios dedicados al periodismo. El resultado es que la presión económica impulsa a quienes toman decisiones a priorizar el negocio frente a la responsabilidad social. Esto hace que los medios de prensa ignoren las tendencias internacionales sobre responsabilidad social y, en particular, las medidas planteadas en el PEN.

PARTE III

EL PROYECTO EDUCATIVO
NACIONAL COMO
INSTRUMENTO DE CAMBIO:
INCIDENCIA Y BALANCE

La importancia del PEN al 2021 radica en su formulación a partir de una amplia consulta ciudadana y en que apuesta por el diseño e implementación de políticas a largo plazo, más allá de los cambios de autoridades sectoriales y de gobierno. Si bien se constatan avances significativos en el sector durante el periodo bajo análisis, existe un consenso bastante extendido respecto a que el nivel de implementación de los objetivos estratégicos propuestos por el PEN y su uso como herramienta orientadora de decisiones de corto y mediano plazo en las gestiones ministeriales han sido menores que los esperados. Pese a los esfuerzos desplegados para elaborar y difundir resúmenes y versiones del PEN “amigables” dirigidos a distintas audiencias⁹⁰ que explicaban de manera breve y sencilla sus objetivos estratégicos, también se reconoce que el grado de familiaridad con la propuesta y de su “apropiación” por las sucesivas autoridades y por la misma ciudadanía ha sido más bajo que el deseable y requerido.

Respecto de la incidencia del PEN al 2021 y, de manera colateral del CNE en la política educativa, se encontró lo siguiente: en el periodo de evaluación, se observa que cada gobierno y gestión ministerial mantuvo un vínculo diferente con el PEN al 2021, el mismo que se asoció a una relación distinta con el CNE. No obstante, su sostenida permanencia institucional ha permitido que ambos, el PEN y el CNE, tengan presencia y notoriedad en el sector. Por un lado, el PEN fue un marco orientador y referente que en algunos momentos sirvió de manera válida, aunque a veces parcial, para legitimar la toma de decisiones sectoriales, y en

otros fue tomado en cuenta para la formulación de distintos instrumentos o estrategias de mediano y largo plazo tanto por la Alta Dirección del Ministerio o de algunas regiones, como por otros sectores como el de Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo e Inclusión Social; y Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Dos temas destacan en este ámbito: el primero es el carácter no vinculante del PEN y el segundo se refiere a la ausencia de priorización de temas, políticas y programas que recomienda seguir. Los temas presentados en cada objetivo estratégico son de distinta naturaleza, pero también de distinto nivel; por ejemplo, plantear un sistema de formación continua supone esfuerzos mayores y más complejos que la elaboración de estándares de desempeño, como se menciona en el objetivo estratégico 3.

El PEN buscaba convertirse en un orientador de la política educativa, pero, según lo señalado por especialistas y exfuncionarios del Minedu, en varias ocasiones fue usado de manera inversa, es decir, se usó para justificar las decisiones de políticas ex post facto, buscando alinearlas (de modo discursivo) al objetivo estratégico más próximo del PEN, ya que, al estar planteados con un carácter general, sirven de “paraguas” para diversos temas que pudieron tener varias interpretaciones. Además, desde el Sistema de Planeamiento del Sector Educación, muchas de las decisiones tomadas entre los años 2007-2017 respondieron más a la Programación Multianual de Inversiones (PMI), a la Programación Multianual (PMA) y a los Programas Presupuestales

90. Para mayor información, consulte <http://www.cne.gob.pe/proyecto-educativo-nacional/>

del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que a las políticas, planes e iniciativas propuestas en el PEN al 2021.

Debe notarse que el PEN es un marco estratégico y, por lo mismo, no puede contener detalles necesarios para instrumentalizar políticas públicas ni opera como proyecto que establezca procedimientos para lograr cada uno de sus objetivos. En este orden de ideas es muy importante establecer alcances claros de lo que se le puede exigir al PEN e identificar qué elementos están fuera de su alcance. Debe anotarse también que en estos años el Minedu no elaboró planes operativos según lo propuesto en el PEN, ya que priorizó iniciativas de cada gestión con resultados observables en el corto plazo. Esta forma de gestión ha desdeñado de modo sistemático la función de planificación estratégica sectorial, que es el espacio donde el PEN puede jugar un rol clave.

Pese a todo, la presencia del PEN ha permitido dar continuidad a preocupaciones no siempre atendidas o insuficientemente priorizadas como la equidad educativa, la formación inicial de los docentes o la descentralización del sistema, llegando a posicionarlos en el debate educativo, en acuerdo o en discrepancia, con las prioridades de cada gestión ministerial. No obstante, asuntos planteados en el PEN como la atención a las poblaciones de áreas rurales o la formación inicial docente no progresaron sustantivamente en el periodo evaluado. Si bien hay una relación positiva entre avances en la situación educativa y los objetivos y políticas planteadas en el PEN, no cabe asumir una atribución de causalidad sobre lo ocurrido. El PEN, gracias al accionar directo

de consejeros y equipo técnico del CNE, ha sumado a la discusión y a la generación de acuerdos y sentidos comunes sobre cómo enfocar varios de los temas abordados en sus objetivos estratégicos, como es el caso de la Carrera Pública Magisterial (OE3) o la Ley Universitaria y la Ley de Institutos y Escuelas Superiores (OE5).

Al mismo tiempo, cabe tomar en cuenta los hallazgos de la investigación educativa reciente que destacan importantes niveles de continuidad en la política educativa desde mediados de los años noventa. En cierto sentido es posible afirmar que, a falta de una mirada estratégica en el ministerio, la asunción acrítica de una forma de operar el sistema (grandes líneas de acción y preocupaciones) ha funcionado como un marco implícito que en ocasiones converge con lo señalado en el PEN y, en otras ocasiones, simplemente omite las preocupaciones o principios planteados por este.

Podemos afirmar que la formulación del PEN al 2021 fue una importante iniciativa que en un momento de “encuentro nacional” a inicios de la década pasada demostró que a partir de la participación de la ciudadanía se podía construir política pública de largo plazo convocante y relevante. El PEN es reconocido por autoridades, funcionarios y, en menor medida, por ciudadanos como un instrumento orientador de la política educativa que ofrece lineamientos para la consecución de una visión común al 2021, pero con reducida vigencia en la planificación y práctica común de las diferentes instancias del sector educación y menos aún de otros sectores.

La necesidad de actualizar el Proyecto Educativo Nacional al 2036

En el contexto de la formulación del PEN al 2021 el país se encontraba en un momento de reconstrucción democrática. Los espacios de movilización y diálogo eran necesarios y muy esperados por la población. Hoy se puede señalar que no nos encontramos en una etapa de optimismo respecto a la construcción de consensos y acuerdos como sociedad. Estamos frente al brote del fundamentalismo y autoritarismo como respuesta a los problemas de la sociedad y, por tanto, mecanismos de consulta y participación pueden tener menor impacto, pero al mismo tiempo pueden resultar ser más urgentes.

A partir de esta evaluación consideramos necesario reconocer que, en el marco de la formulación del PEN cuyo horizonte es el año 2036, varios de los elementos presentes en los objetivos estratégicos del PEN al 2021 deben mantenerse en tanto no han sido alcanzados y que un contexto diferente presenta nuevas oportunidades que podrían favorecer su concreción.

No obstante ello, a modo general, en el PEN al 2036 corresponde actualizar los siguientes elementos:

- Como sociedad debemos comprender las necesidades educativas de la población según sus distintos momentos en el curso de la vida; esto implica no reducir la organización de los contenidos del proyecto, de modo casi exclusivo, alrededor de la Educación Básica Regular. La actualización del PEN requiere contemplar a la educación superior, tanto técnica como universitaria articulada a la Educación Básica, así como a otras modalidades de atención como la Educación Básica Alternativa o la Educación Básica Especial, ambas muy desatendidas en los últimos años, y a la educación continua, a la que crecientemente jóvenes y adultos recurren en búsqueda de espacios de actualización, refuerzo o de exploración de nuevos y variados intereses.
- La tecnología y las redes sociales han penetrado en nuestras vidas, no solo en cómo nos vinculamos, sino en la construcción de nuestra identidad, por lo que resulta imposible pensar en un Proyecto Educativo Nacional que no tome en cuenta estos elementos y los articule en una sociedad educadora.

- Del mismo modo, más allá de los aprendizajes que se deben lograr en las escuelas, si deseamos contribuir al desarrollo pleno de las personas y al ejercicio de la ciudadanía de manera responsable, resulta claro que la incidencia que pueda tener la escuela es limitada y requerimos de otros actores como la familia y la sociedad civil y otros espacios como las redes sociales y los gobiernos locales que estén alineados y se hagan responsables de los propósitos educativos que esperamos lograr como país.
- Dado lo complejo del sistema educativo y de los objetivos que se desean lograr con el Proyecto Educativo Nacional, es necesario que el PEN al 2036 identifique nudos críticos, así como que priorice temas claves o prioritarios para el sector, esto con el objetivo que el PEN sea tomado por las gestiones ministeriales como una hoja de ruta a seguir, que facilite su concreción, implementación y respectiva evaluación. Un proyecto educativo de tal envergadura supone rupturas, cambio de roles y rutinas; esto es uno de los grandes aprendizajes del PEN al 2021. Es imperativo pensar en la viabilidad del proyecto en un contexto tan complejo y desafiante como el actual, y reflexionar acerca del PEN como un conjunto de orientaciones articuladas en donde algunas sean precondition de otras y no todas supongan un mismo nivel de dificultad ni exijan los mismos esfuerzos.



CONCLUSIONES

Conclusiones generales

La evaluación del PEN al 2021 ha permitido identificar en qué aspectos la política educativa se ha orientado al logro de los objetivos estratégicos propuestos y en cuáles falta avanzar para ser más efectivos en alcanzar la educación de calidad que anhelamos como país.

El análisis realizado permite extraer las siguientes conclusiones:

1. La visión del PEN ha contribuido de manera importante a señalar una ruta para la definición de políticas y programas orientados al logro de una educación de calidad entre los años correspondientes a esta evaluación. El PEN fue tomado en cuenta como un marco de referencia y línea orientadora de la política educativa en varios momentos del periodo de análisis.
2. Pensar todo el sistema educativo en un ejercicio prospectivo de 15 años se convierte en un acto *sui generis* que permite recoger los sentidos comunes de la época e introducir algunos nuevos con el potencial de influir en la política pública, tanto en el sector educación como en otros como Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo e Inclusión Social, y Mujer y Poblaciones Vulnerables.
3. Si bien no cabe establecer una relación causal entre el PEN al 2021 y el avance de las políticas educativas durante el periodo de su implementación —debido a la complejidad y multicausalidad de los fenómenos asociados a estas—, es posible identificar importantes progresos en aspectos relacionados con sus objetivos estratégicos y propuestas de políticas, como son un marco curricular basado en competencias (OE2) o una Carrera Pública Magisterial renovada (OE3).
4. Varios de los temas planteados en el PEN al 2021, tales como la necesidad de una formación humanista, del desarrollo de capacidades ciudadanas o de la consolidación de los principios democráticos, siguen vigentes; por tanto, siguen siendo temas pendientes de abordar en el PEN al 2036.
5. En el PEN, tanto los objetivos como las propuestas de políticas y medidas se encuentran redactados en distintos niveles de intervención (unas más generales, otras más específicas). Así, no se evidencia una articulación entre objetivos estratégicos ni un reconocimiento explícito de la trayectoria educativa de las personas. Por ejemplo, la mayoría de medidas estuvieron centradas en la Educación Básica y en el ámbito escolar, sin prestar atención equivalente a la educación superior, la educación continua y a otras instancias de la sociedad que pueden contribuir en la formación de personas.

Conclusiones por objetivo estratégico

Objetivo estratégico 1: Universalización y equidad en la Educación Básica

6. El PEN visibilizó la importancia de la atención a la primera infancia y resaltó la necesidad de que esta sea de manera integral, lo que obligaba a la coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno. Así, durante el periodo de análisis, el marco normativo aprobado favoreció el diseño e implementación de diversos programas en distintos sectores. Si bien los resultados han sido positivos, no se han alcanzado los niveles esperados y las brechas en la atención entre ámbitos geográficos continúan siendo alarmantes. Queda pendiente la tarea de mejorar la implementación, distribuir los recursos y gestionar estos programas, así como reforzar los niveles de coordinación entre los distintos sectores que atienden a este grupo.
7. El incremento de la cobertura de la educación inicial ha sido una de las acciones más estables del sector. Los avances son considerables, pues gran parte de las brechas socioeconómicas en el acceso ha desaparecido. Lamentablemente, la expansión de estos servicios se ha dado sin una política expresa que asegure que todos los servicios educativos creados o convertidos —de Pronoei a CEI— satisfagan un conjunto de condiciones mínimas para una prestación óptima.
8. Misma situación presenta el nivel secundaria. La ampliación del acceso, permanencia y conclusión de este nivel, así como la reducción de sus brechas, son logros notables. No obstante, gran parte de los servicios educativos no cuentan ni con servicios básicos ni con una infraestructura adecuada para la correcta atención de los estudiantes.
9. La diversificación de los servicios educativos de secundaria según las necesidades y contextos son importante señales hacia un sistema educativo más equitativo. Si bien estas iniciativas son loables, se cuestiona el componente de equidad en algunas de ellas; en otras, preocupa la falta de claridad en la propuesta pedagógica, las carencias en su presupuesto, infraestructura y recursos educativos.
10. La Educación Básica Alternativa y la Educación Básica Especial aún presentan bajas tasas de acceso y, desafortunadamente, se mantienen como modalidades relegadas del sistema educativo en lo que respecta a su presupuesto y prioridad dentro de la formulación de políticas. La Educación Intercultural Bilingüe, por su parte, ha presentado sólidos avances en su marco normativo que han permitido visibilizar al grupo de estudiantes que atiende, y fortalecer su modelo de servicio educativo.

11. Llama la atención que el sistema educativo peruano se muestre tenazmente incapaz de romper la relación perversa entre las condiciones de partida de los estudiantes y lo que este logra, de modo que, en vez de crear igualdad de oportunidades, contribuye a reproducir las desigualdades existentes. Asimismo, los altísimos niveles de segregación que existen en el sistema conspiran contra dos de sus finalidades públicas centrales: crear cohesión social y educarnos como personas que reconozcamos y valoremos la diversidad.
14. Urge reducir la enorme brecha entre el currículo prescrito y el implementado. Se debe prestar atención a los espacios e instancias de difusión y diálogo acerca de la política curricular a fin de asentar su legitimidad, así como a los procesos de implementación y diversificación curricular.

Objetivo estratégico 2: Aprendizajes pertinentes y de calidad

12. El PEN al 2021 aportó a señalar la ruta para la definición de políticas y programas orientados a la mejora de los aprendizajes, y el sistema educativo peruano ha dado pasos para lograrlo. Esto es sugerido por los resultados —si bien magros pero en ascenso— de las pruebas estandarizadas y en las características del currículo vigente, con un enfoque inclusivo y otro intercultural, así como en la incorporación de estándares de aprendizaje.
13. Aún existe un largo camino por recorrer en lo que respecta a la implementación del nuevo CNEB en el aula, tanto desde el acompañamiento pedagógico, la asistencia técnica y la incorporación y apropiación de herramientas pedagógicas y materiales educativos.
15. Se ha logrado un avance importante en el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes que toma en cuenta la diversidad cultural y lingüística del país. Lamentablemente, la introducción de las evaluaciones censales ha debilitado la capacidad de generar información y derivado en un conjunto complejo de prácticas perversas que es necesario desmontar.
16. Es necesario replantear el diseño de la evaluación de aprendizajes a nivel de sistema, en donde se reestructuren sus objetivos, usos y características. Por un lado, están los malos usos que se asociaron a la aplicación de la ECE, y por otro, la preocupante relevancia que cobró en el sistema educativo en ausencia de otros componentes pedagógicos sólidos y de instrumentos de autoevaluación de las instituciones y servicios educativos.
17. Lamentablemente, la Evaluación Censal de Estudiantes fue tomada por varios agentes como el único indicador de éxito educativo a pesar de toda la evidencia y opiniones expertas en contra de ello. Esto derivó en un conjunto de prácticas no deseadas, como la reducción curricular o el entrenamiento para la prueba⁹¹.

18. Se debe dar mayor énfasis a las prácticas pedagógicas de los docentes, ya que, por un lado, es un elemento crucial para el logro de los aprendizajes y, por otro, es uno de los puntos más débiles en nuestro sistema educativo. A partir del quehacer docente en el aula se deben articular los objetivos estratégicos dos, de aprendizajes, y tres, de desarrollo docente, con el foco puesto en los estudiantes.

Objetivo estratégico 3: Desarrollo docente

19. El desfase en la implementación de las políticas docentes en estos años obliga a incorporar un marco conceptual que comprenda los elementos claves de la cuestión docente. Esto permitirá contar con un diseño más ordenado, bajo criterios técnicos y con resultados más integrados. Bajo este marco, es fundamental romper el abandono de la formación inicial docente e iniciar su transformación, así como considerar las particularidades de los diferentes contextos rurales y las distintas necesidades para la educación intercultural, especial y alternativa.

20. Si bien el sistema integral de formación docente continúa como tarea pendiente, las políticas de estándares de buena docencia y formación en servicio muestran sólidos avances en su diseño e implementación. Asimismo, cuentan con una valoración positiva por parte del magisterio.

21. La formación inicial y los procesos de mejora continua de las instituciones de formación pedagógica quedaron relegados. Por un lado, los procesos de mejora de la calidad de las instituciones formadoras no tuvieron un avance significativo debido a la poca claridad en su ruta e interrupciones por los cambios en su diseño. Por otro lado, la formación inicial no llegó a mostrar acciones concretas para su mejora, pese a contar con un plan de reforma.

22. La política de evaluaciones docentes superó los impases entre el magisterio y el Estado ocurridos en los primeros cinco años de implementación del PEN. Actualmente, convocan a miles de docentes y gozan de legitimidad entre la mayoría de los participantes.

Objetivo estratégico 4: Gestión educativa descentralizada

23. Aunque existe un marco normativo favorable para la gestión educativa descentralizada, así como espacios y comisiones de diálogo intergubernamental e intersectorial, el sistema educativo ha experimentado un debilitamiento y retroceso considerable del proceso de gestión descentralizada y una tendencia a la reconcentración de funciones. Asimismo, la rigidez burocrática de los procesos centralizados reduce los márgenes en los que puede operar la toma de decisiones descentralizada.

91. Para mayor información, consultar: Consejo Nacional de Educación (setiembre, 2013). Evaluaciones Estandarizadas del Rendimiento Escolar. CNE Opina. Boletín del Consejo Nacional de Educación N.º 36. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/boletin-cne-opina-36.pdf>.

24. El PEN plantea la necesidad de una transformación de la gestión del sistema educativo; sin embargo, dicho cambio todavía no se ha logrado. Se requiere reestructurar el sistema educativo a partir de una articulación y descentralización efectivas y eficientes, así como una separación y precisión de roles para evitar superposición y duplicación de funciones.
25. Esta transformación del sistema debe plantearse de modo que se propicie el tránsito de las personas a los distintos niveles educativos. En el caso de la Educación Básica, esto supone superar una gestión basada en la excesiva normativa y escasa autonomía para fomentar comunidades de aprendizaje colaborativas e innovadoras. Asimismo, el PEN no contempló la etapa de la educación superior como parte del desarrollo del OE4; sin embargo, se requiere articularla a las propuestas de cambio del sistema educativo.
26. Los PER son instrumentos de gestión que cuentan con respaldo legal y técnico, pero cuya implementación o seguimiento han sido prácticamente nulos principalmente debido a su falta de vínculo con los instrumentos de planeamiento de la gestión educativa.
27. Es necesario revisar la recomendación hecha por el PEN respecto a la fijación de metas de inversión pública relativa al producto bruto interno y, más bien, estimar con mayor precisión cuánto se debe invertir por estudiante tomando en cuenta la diversidad de situaciones y necesidades según sus distintas características y contextos.

Objetivo estratégico 5: Calidad en la educación superior

28. El PEN logró poner en agenda la necesidad de promover un proceso de aseguramiento de calidad en la educación superior que comprende tanto el ámbito universitario como el técnico. Esto ha sido uno de sus grandes aciertos. Asimismo, contiene una clara apuesta por promover el desarrollo del país a partir de la investigación en ciencia y tecnología. Este objetivo se ha concretado e incentivado en la nueva Ley Universitaria: la apuesta de la universidad como el centro que debe realizar investigación.
29. A partir de esta evaluación se sugiere continuar con la política de educación superior propuesta en el PEN: la necesidad de contar con un sistema de educación superior que integre lo tecnológico y universitario a nivel nacional. No obstante, una de las grandes ausencias son las escuelas de arte, danza y música. Si bien hay una aproximación al desarrollo cultural, esto se plantea en términos tan amplios que no llega a mencionar siquiera la formación de profesionales del arte. Es un aspecto que se puede reforzar en la elaboración del nuevo PEN.
30. Dado que el proceso de licenciamiento concluye en el 2020, es necesario evaluar el rol del Sineace, así como avanzar y fijar metas para

la creación de escuelas superiores como parte de los procesos de revaloración de la educación tecnológica y pedagógica. La reestructuración del Sineace es un tema pendiente que debe ser discutido en la política pública.

31. Proponer mecanismos que permitan asegurar la independencia de las instancias reguladoras como la Sunedu u otras que sea necesario crear (para la propia educación básica), a fin de garantizar, entre otros temas, su solvencia técnica.

Objetivo estratégico 6: Sociedad educadora

32. El OE6 es el objetivo en el que se expresa más claramente la preocupación por la formación ciudadana. En correspondencia con la visión del PEN, la formación ciudadana debería constituirse como un principio transversal a todos sus objetivos estratégicos.
33. 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. Es necesario reconocer que los actores tradicionales de la comunicación están perdiendo vigencia y que otros espacios, especialmente los medios digitales, son los que influyen más profundamente en los hábitos de consumo, entretenimiento, información y en la formación ciudadana.

34. El PEN adolece de una propuesta clara sobre cómo deben converger los esfuerzos y acciones de los actores educativos que detalla. Entonces, el PEN requiere un trabajo conceptual más sólido acerca del rol educador de la sociedad, de los roles cambiantes y diversos que los actores económicos, políticos y sociales tienen en la vida diaria del país, y la capacidad de integrar visiones prospectivas con la realidad de un entorno cambiante.



RECOMENDACIONES

Recomendaciones para el PEN en el periodo 2021-2036

Esta evaluación permite sugerir que en la formulación del PEN al 2036 se enfatice lo siguiente:

1. La equidad e inclusión deben continuar como principios centrales de la propuesta del PEN, en concordancia con la afirmación de la educación como un derecho humano fundamental. El acceso a los servicios educativos debe considerar las condiciones de calidad que se requieren, así como el contexto y atributos de los estudiantes. En esa línea, el cierre de brechas requiere de modelos diferenciados diseñados a partir de los factores asociados a la persistencia de estas brechas y resulta imperativo abordar los problemas de segregación existentes.
2. La preocupación por transformar el sistema educativo se mantiene vigente. Esta transformación debe permitir la transitabilidad fluida a los distintos niveles, modalidades y etapas de la educación y asegurar el ejercicio del derecho a la educación a lo largo de la vida de todas las personas. Para lograrlo, todos los componentes del sistema educativo deben estar alineados alrededor de las condiciones de calidad que deseamos en el sistema educativo. El PEN debe proponer ejes articuladores o propósitos centrales del sistema que contribuyan a alinear los servicios y el logro de una educación de calidad.
3. Una de las principales preocupaciones del PEN debe ser poner en agenda el fortalecimiento de las instituciones educativas como espacios autónomos de aprendizaje colaborativo y comunidades de formación ciudadana y profesional. El PEN debe proponer que el sistema educativo se organice en función de esta preocupación.
4. Reivindicar que el objetivo educativo de la sociedad es la formación de personas que puedan convivir en democracia y ejercer su ciudadanía de manera responsable, tomando en cuenta que en el 2021 celebramos el Bicentenario de nuestra república. Debe enfatizarse la formación de ciudadanía desde la primera infancia hasta los adultos mayores. Se debe contemplar que la formación de ciudadanos no ocurre únicamente en las instituciones educativas; la comunidad y las instituciones que la conforman, como los gobiernos locales o los medios de comunicación, cumplen un rol importante en la afirmación de los valores que definen a una sociedad democrática.

5. Incluir al PEN en el sistema nacional de planeamiento, tanto para asegurar su legitimidad como marco estratégico de las políticas educativas como para darle un carácter vinculante. Asimismo, articular el PEN a otros instrumentos de política pública y objetivos internacionales como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la Naciones Unidas.
6. Establecer el diseño o características de un sistema de seguimiento del PEN que permita contar con información actualizada sobre el estado de las políticas educativas enmarcadas en sus propuestas y brindar las recomendaciones y alertas necesarias a los distintos actores del sistema educativo, así como el grado de avance en el logro de sus propósitos.
7. Identificar cuáles son las propuestas y orientaciones estratégicas que tienen un carácter catalizador y que son indispensables para alcanzar el resto de las orientaciones del PEN. En ese sentido, también es necesario plantearse metas que permitan hacer una evaluación y monitoreo periódicos del PEN, de preferencia de carácter quinquenal.



REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, J. (2016). *Evaluación de Impacto de la Jornada Escolar Completa* (Informe de investigación). Lima: Proyecto Forge; Grade.
- Alcázar, L., & Balarin, M. (2017). *Informe final: Evaluación del diseño e implementación de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR)*. Lima: Grade.
- Alcázar, L., & Guerrero, L. (2011). *Para la mejora efectiva de la educación básica en las zonas rurales del Perú*. Lima: Ipae; Usaid; Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.
- Alcázar, L., & Legonía, E. (2016). *Evaluación del diseño y proceso de implementación del modelo de jornada escolar completa (JEC) para educación secundaria a nivel nacional*. Lima: Minedu.
- Altbach, P., & Salmi, J. (2013). *El camino hacia la excelencia académica. La constitución de Universidades de Investigación de Rango Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Alva, J. (2015). La educación comunitaria en el Perú. Política educativa y tendencias. *Revista Tarea*, 90, 34-42.
- Álvarez Gallego, A. (2001). Del Estado docente a la sociedad educadora: ¿un cambio de época? *Revista Iberoamericana de Educación*, 26, 35-58. Recuperado de <https://doi.org/https://doi.org/10.35362/rie260977>
- Ames, P., & Rojas, V. (2011). Podemos aprender mejor: percepciones de los niños, niñas y adolescentes peruanos sobre su educación: un estudio en Lima, Piura, Ucayali y Ayacucho. En Consejo Nacional de Educación (Ed.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa* (pp. 173-350). Lima: CNE y Fundación SM.
- Ames, P., & Uccelli, F. (2008). Formando futuros maestros: observando las aulas de institutos superiores pedagógicos públicos. En M. Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 131-175). Lima: Grade.
- Aramburú, C., Núñez, D., & Martínez, J. (2015). *Motivaciones de los postulantes seleccionados e ingresantes de Beca 18 que deciden no seguir la beca* (Documento de Trabajo, 230. Serie Educación, 7). Lima: Pronabec.

- Arrisueño, G. (2017). *Política de Formación Inicial Docente en los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógica, en el marco de la reforma educativa y la revalorización de la carrera docente* (Informe de consultoría inédito). Lima: Unesco Oficina de Lima.
- Balarin, M. (2015). The default privatization of Peruvian education and the rise of low-fee private schools: Better or worse opportunities for the poor? (Working Paper Number N.º 65). Open Society Foundations; Privatisation in *Education Research Initiative - Education Support Program*.
- Balarin, M., Rodríguez, M., & Escudero, A. (2016). *Evaluación del proceso de implementación de la intervención de soporte pedagógico del Ministerio de Educación del Perú*. Lima: Proyecto Forge; Grade.
- Balarin, M., & Escudero, A. (2018). Evaluación del diseño e implementación de la intervención de soporte pedagógico intercultural del Ministerio de Educación del Perú. Lima: Proyecto Forge; Grade.
- Balarin, M., Kitmang, J., Ñopo, H., & Rodríguez, M. F. (2018). *Mercado privado, consecuencias públicas: los servicios educativos de provisión privada en el Perú*. Lima: Grade.
- Balarin, M., & Escudero, A. (2019). *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*. Lima: Grade.
- Banco Central de Reserva del Perú (2016). *Ventana de oportunidad demográfica. Boletín del Banco Central de reserva del Perú*. Lima: Autor.
- Banco Mundial. (2006). *Por una educación de calidad en el Perú. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades*. Lima: Autor.
- Banco Mundial. (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: Autor.
- Bello, M., & Villarán, V. (2004). *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- Beltrán, A., & Seinfeld, J. (2011). *Hacia una educación de calidad: la importancia de los recursos pedagógicos en el rendimiento escolar*. Lima: Universidad del Pacífico; CIES.

- Benavides, M. (2018). *Retos de la educación universitaria en el Perú*. Lima: Ipae.
- Benavides, M., Chávez, C., & Arellano, A. (2016). La construcción política e institucional de la reforma universitaria: los casos del Perú y Ecuador. En S. Cueto (Ed.), *Innovación y calidad en educación en América Latina*. Lima: ILAIPP.
- Benavides, M., León, J., & Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009* (Avances de Investigación 15). Lima: Grade.
- Benavides, M., León, J., Haag, F., & Cueva, S. (2015). *Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación* (Documento de investigación 78). Lima: Grade.
- Cajiao, F. (agosto, 2001). La sociedad educadora. *Revista Iberoamericana de Educación*, 26, 7-33.
- Calderón, A. J. (2018). *Massification of higher education revisited*. Melbourne: RMIT University.
- Carrión, J., & Zárate, P. (2008). *Cultura política de la democracia en el Perú y en las Américas*, 2008.
Lima: Usaid; LAPOP; IEP.
- Carrión, J., & Zárate, P. (2018). *Cultura política de la democracia en el Perú y en las Américas*, 2016/17.
Lima: Usaid LAPOP; IEP.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2011). *Evolución socioeconómica del Perú 1990 - 2010*. Lima: Autor.
- Chávez, C. (mayo, 2015). Transformación institucional y movilidad social en la universidad peruana: el caso de las universidades gerenciales en sectores emergentes. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en la ciudad de San Juan- Puerto Rico (27-30 de mayo 2015) Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.
- Chinen, M., & Bonilla, J. (2017). *Evaluación de impacto del programa de soporte pedagógico del Ministerio de Educación del Perú*. Lima: Proyecto Forge; Grade.

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica. (2006). *Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano (PBCTI 2006-2021)*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica. (2016). *Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica Ambiental 2016-2021*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica. (2017). *I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación 2016*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2007). Reglamento del Sineace: ¿para comprobar la calidad educativa? *Boletín CNE Opina*, 6, pp. 1–4. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2008a). *CNE: Balance y perspectivas 2002 - 2008*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2008b). Aportes técnicos para la creación de una nueva ley marco de educación superior. *Boletín CNE Opina*, 15, pp. 1-6. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2008c). Urge nueva ley de educación superior. *Boletín CNE Opina*, 11. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2009a). *Boletín CNE Opina: La primera infancia es prioridad nacional*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2009b). Aportes a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y la matriz de delimitación. *Boletín CNE Opina*, 24. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2009c). *Propuesta de Ley para la promoción del desarrollo de la educación en zonas rurales*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2010). *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2007-2010*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2011). *Boletín CNE Opina: Infancia. Prioridad impostergable*. Lima: Autor.

- Consejo Nacional de Educación. (2012a). *Gobiernos Locales y Educación. Construyendo una sociedad educadora*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2012b). *Empresas y Educación. Construyendo una sociedad educadora*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2014). *Avances del Proyecto Educativo Nacional Marzo 2008 - Marzo 2014*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2016a). *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2015*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación (2016b). *Encuesta Nacional a Docentes de Instituciones Educativas Estatales y No Estatales*. ENDO 2014. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2017a). Consideraciones para una política de educación rural en el país. *Boletín CNE Opina 42*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2017b). *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2016-2017*. Lima: Autor.
- Consejo Nacional de Educación. (2018). *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2017-2018*. Lima: Autor.
- Cotler, J. (2016). *Educación Superior e Inclusión Social. Un estudio cualitativo de los becarios del programa Beca 18* (Documento de trabajo, Serie Estudios Breves, 7). Lima: Pronabec.
- Cuenca, R. (2011). Discursos y nociones sobre el desempeño docente. Diálogos con maestros. En Consejo Nacional de Educación (Ed.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa* (pp. 10-68). Lima: CNE; Fundación SM.
- Cuenca, R. (2012a). *¿Mejores maestros? Balance de políticas docentes 2010-2011*. Lima: Proyecto Suma-Usaid-Perú.

- Cuenca, R. (septiembre, 2012b). Veinte días de furia. Una crónica sobre la Ley de Reforma Magisterial. *Revista Argumentos*, 6(4).
- Cuenca, R. (2013). La escuela pública en Lima Metropolitana: ¿una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, 73-98.
- Cuenca, R., & Reátegui, L. (2016). La (incumplida) promesa universitaria en el Perú (Documento de trabajo 230. Serie Educación, 11). Lima: IEP.
- Cueto, S., León, J., Guerrero, G., & Muñoz, I. (2009). *Psychometric characteristics of cognitive development and achievement instruments in Round 2 of Young Lives* (Technical Note 15). Oxford: Young Lives.
- Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zevallos, A., & Sugimaru, C. (2010). *De quinto de primaria al fin de la secundaria en seis años: un estudio longitudinal en Puno*. Lima: Grade; CIES.
- Cueto, S., León, J., Miranda, A., Dearden, K., Crookston, B. T., & Behrman, J. R. (2016). Does pre-school improve cognitive abilities among children with early-life stunting? A longitudinal study for Peru. *International Journal of Educational Research*, 75, 102-114.
- Cueto, S.; León, J., & Miranda, A. (2016). Classroom composition and its association with students' achievement and socioemotional characteristics in Peru. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 126-148.
- Cueto, S., Rojas, V., Dammert, M., & Felipe, C. (2018). *Cobertura, oportunidades, factores asociados al acceso y percepciones sobre la educación especial e inclusión educativa en el Perú* (Documento de investigación). Lima: Grade.
- Cuglievan, G., & Rojas, V. (2008). La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima. En *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú*. Contribuciones empíricas para el debate. Lima: Grade.
- De Belaunde, C. (2006). Del currículo al aula. Reflexiones en torno de la incorporación de lo local en la escuela pública. En C. Montero (Ed.), *Escuela y Participación en el Perú*. Temas y dilemas. Lima: IEP.

- Defensoría del Pueblo. (2008). *Gratuidad en las escuelas públicas. Un compromiso pendiente* (Informe Defensorial N.º 131). Lima: Autor.
- Defensoría del Pueblo. (2009a). *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación* (Informe Defensorial N.º 148). Lima: Autor.
- Defensoría del Pueblo. (2009b). *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción* (Informe Defensorial N.º 147). Lima: Autor.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *¡Fortalezcamos la Demuna!* (Informe Defensorial N.º 164). Lima: Autor.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Mecanismos de protección frente a actos de hostigamiento y violencia sexual en las escuelas* (Informe de Adjuntía N.º 07-2018-DP/AEE). Lima: Autor.
- Defensoría del Pueblo. (2018a). Una aproximación a la escuela privada. *Boletín Derecho a la Educación* N.º 4, p. 1. Lima: Autor.
- Defensoría del Pueblo. (2018b). *Condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia de las niñas y adolescentes indígenas* (Informe de Adjuntía N.º 002-2017-DP/AMASPPI/PPI). Lima: Autor.
- Díaz, J. (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En M. Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grade.
- Díaz, C., Alfaro, B., Calderón, L., & Álvarez, N. (2010). Los Consejos Educativos Institucionales y sus funciones de participación, concertación y vigilancia: condiciones para su desarrollo. *Educación*, 36, 61-79.
- Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana. (2016) *Modelo de Gestión Pedagógica Territorial*. Lima: Autor.
- Durand, V. P. (2017). *Marco normativo para la creación de universidades*. Lima: Congreso de la República del Perú.

- Espinosa, O. (2008). Para vivir mejor: los indígenas amazónicos y su acceso a la educación superior en Perú. *Revista ISEES – Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, 2, 85-116.
- Figari Salas, G. (2018). *Beca doble oportunidad (BDO) como agente de desarrollo, brindando competencias básicas y laborales para jóvenes con estudios secundarios inconclusos* (Tesis de maestría). Escuela de Posgrado Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Fontdevila, C., Marius, P., Balarin, M., & Rodríguez, M. (2018). *Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: un enfoque desde la calidad*. San José: Internacional de la Educación.
- García Garrido, J. L. (2000). *La sociedad educadora*. Madrid: Fundación Independiente.
- Gargurevich, J. L. (Coord.). (2017). *Propuesta de nuevo modelo pedagógico de formación y modelo de gestión institucional para los institutos y escuelas de educación superior pedagógica*. (Informe de consultoría inédito). Lima: Unesco.
- George, S. (2013). Re-imagining universities: International education, cosmopolitan pedagogies and global friendships. En A. Boni & M. Walker (Eds.), *Human Development and Capabilities: Re-imagining the university of the twenty-first century* (1st edition). Londres: Routledge.
- Grupo Impulsor de Inversión en la Infancia. (2012). *Documento de investigación sobre la desnutrición infantil crónica*. Lima: GIII.
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: Proyecto Forge; Grade.
- Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Guerrero, G. (2017). *Evaluación del diseño e implementación de las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural (FAD)* (Versión resumida). Lima: Grade.
- Guerrero, G. (2018). *Estudio sobre la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica en instituciones educativas públicas focalizadas* (Informe final: Proyecto Forge). Lima: Grade.

- Guerrero, G., & Demarini, F. (2016). Atención y educación de la primera infancia en el Perú: avances y retos pendientes. En Grade, *Investigación para el desarrollo del Perú. Once balances* (pp. 163-206). Lima: Grade.
- Guerrero, G., Rojas, V., Cueto, S., Vargas, J., & Leandro, S. (2019). *Implementación de programas de inclusión social en territorios con población vulnerable: ¿cómo está cambiando Beca 18 la vida de los y las jóvenes del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)?* (Documento de Investigación 96). Lima: Grade.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2010). *II Censo Nacional Universitario 2010*. Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2015a). *Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y universidades. Principales resultados*. Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2015b). *Perú. Características de las personas con discapacidad*. Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2015c). *Perú: Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestales, 2007- 2014. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*. Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación*. Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018a). *Perú: perfil sociodemográfico* (Informe Nacional). Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018b). *Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestales, 2012- 2017. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*. Lima: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018c). *Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares*. Lima: Autor.
- Instituto Peruano de Administración de Empresas. (2015). *Enfoquemos la educación al desarrollo del país*. Lima: Autor.

- La Rosa, J. (2016). *Sistematización y análisis de los diagnósticos de los currículos de las carreras pedagógicas vigentes y de las percepciones sobre las prácticas pedagógicas y motivaciones para la formación de docentes en los institutos de educación superior pedagógica* (Informe de consultoría inédito). Lima: Unesco Oficina de Lima.
- Lavado, P., De la Flor, L. & Franco, A. (2015). *El efecto de la educación inicial sobre las habilidades cognitivas y socioemocionales en Etiopía, India y Perú*. Lima: CIUP.
- Lavado, P., Martínez, J., & Yamada, G. (2014). *¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú*. Lima: BCR.
- Lavado, P., Martínez, J., & Yamada, G. (2017). Efectos persistentes del subempleo profesional, 2005-2014. En G. Yamada & P. Lavado (Eds.). *Educación Superior y empleo en el Perú: una brecha persistente (157-195)*. Lima: Universidad del Pacífico.
- León, E. (2018). *El fenómeno ECE y sus efectos en las prácticas docentes*. Lima: Enacción; Forge; Tarea.
- López Matallana, M., & Torres Lucas, J. (2003). La sociedad educadora. *Psychosocial Intervention*, 2(12), 153-161.
- Mariño, I., & Traverso, D. (2017). La experiencia de las Redes Educativas Rurales de Fe y Alegría. *Revista Tarea*, 95, 23-30.
- Márquez, A. (2018). *Niñas, niños y adolescentes en el centro de la información. Resultados del monitoreo de medios 2012 - 2017*. Lima: Acción por los Niños; Defensoría del Pueblo; Save the Children; Sociedad Nacional de Radio y Televisión; Unicef.
- Martínez Rizo, F. (2016). *La evaluación de docentes de educación básica. Una revisión de la experiencia internacional*. México: INEE.
- Meckes, L. (2014). Estándares y formación docente inicial. En OREALC-Unesco, *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual* (pp. 53-110). Santiago de Chile: OREALC-Unesco; CEPPE.

- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2010). *Programa Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR. Reporte de seguimiento concertado: balance del año 2010*. Lima: MCLCP; Mimeo
- Metis Gaia. (2018). *Evaluación del diseño e implementación de la intervención de acompañamiento pedagógico en instituciones educativas multigrado*. Lima: Proyecto Forge; Grade.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2017). *Evaluación de impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más – Resultados finales*. Lima: Autor.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2014). *Becas para educación superior: evidencia de la evaluación de impacto de Beca 18*. Lima: Autor.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015a). *Evaluación de impacto de la estrategia de Acompañamiento Pedagógico*. Lima: Autor.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015b). *Reseña de evaluación de impacto: Soporte Pedagógico Intercultural*. Lima: Autor.
- Ministerio de Economía y Finanzas; Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Resultados de la evaluación de impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más*. Lima: Autor; BID.
- Ministerio de Educación (s. f.a). *Ayuda Memoria. Monitoreo de Prácticas Escolares*. Lima: Autor.
- Ministerio de Educación (s. f.b). *Información para la mejora del servicio educativo: Monitoreo de Prácticas Escolares - MPE 2017*. Lima: Autor.
- Ministerio de Educación. (2006). *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular – Proceso de articulación*. Lima: Autor.
- Ministerio de Educación. (2012). *Marco de Buen Desempeño Docente*. Lima: Autor.
- Ministerio de Educación. (2013). *Estudio de educación inicial: un acercamiento a los aprendizajes de las niñas y los niños de cinco años de edad. Informe breve de resultados*. Lima: Autor.

- Ministerio de Educación. (2015). Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria: Un cambio hacia la excelencia. *Reforma Universitaria*, 36. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/reforma-universitaria/pdf/politica.pdf>.
- Ministerio de Educación. (2016a). *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Lima: Autor.
- Ministerio de Educación. (2016b). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013*. Lima: Autor.
- Ministerio de Educación. (2017a). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016* (presentación). Lima: Autor.
- Ministerio de Educación. (2017b). *Rúbricas de observación de aula*. Lima: Autor.
- Ministerio de Educación. (2017c). *Escuelas seguras y libres de violencia. Análisis de la información de la plataforma SíseVe*. Lima: Autor.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2018). *Informe anual del empleo, 2017*. Lima: Autor.
- Miranda, L. (2008). Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú al rendimiento académico. En M. Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 11-39). Lima: Grade.
- Moncada, R., & Villa, M. I. (1998). *Ciudad educadora en Colombia*. Medellín: Corporación Región.
- Montero, C. (2011). Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes. En Consejo Nacional de Educación (Ed.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa* (pp. 71-172). Lima: CNE.
- Montero C., & Carrillo, S. (2017). *Programas de formación docente en servicio en el Perú: experiencias y aprendizajes durante el periodo 2011 – 2015*. Lima: Unesco Oficina de Lima; Consejo Nacional de Educación.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2018). *Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú*. Lima: Autor.
- Orihuela, J. C., Díaz, J. J.; Piscocya, L., & Del Mastro, C. (2008). Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente. Ministerio de Educación. Informe final de consultoría realizado para la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2008_informe_final_PRONAFCAP.pdf
- Paiba, M. (2011). Políticas de formación docente en servicio. Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap). Informe de consultoría para Usaid/Perú/Suma.
- Pogré, P., Pozú, J., & Cuenca, R. (2016). *Análisis de los modelos curriculares de la formación inicial docente en el Perú para la reforma de los institutos y escuelas de educación superior pedagógica* (Informe de consultoría inédito). Lima: Unesco.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: Autor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008) *Primer Informe del estado del Voluntariado Corporativo en el Perú 2017*. Lima: Centrum PUCP.
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. (2015). *Artículos científicos: Resultados e Impacto de Beca 18*. Lima: Minedu.
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. (2018). *Memoria Anual 2016*. Lima: Minedu.

- Ramírez, A., & Román, A. (2018). *¿El mito sigue vivo?: privatización educativa y diferenciación social en la educación peruana*. Lima: IEP.
- Remy, M. I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En Instituto de Estudios Peruanos (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rodríguez, J., Leyva, J., & Hopkins, Á. (2016). *El efecto del Acompañamiento Pedagógico sobre los rendimientos de los estudiantes de escuelas públicas rurales del Perú*. Lima: Proyecto Forge; CIES.
- Rodríguez, J., Sanz, P., & Soltau, L. (2013). Informe final. Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) de la intervención pública. "Acompañamiento Pedagógico". Mimeo.
- Roepstordd, A. (2017). *Universities in the blue ocean*. Copenhagen: The Royal Danish Academy of Sciences and Letters.
- Saavedra, J., & Suarez, P. (2002). *Financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Lima: Grade.
- Sagasti, F., & Málaga, L. (2017). *Un desafío persistente. Políticas de ciencia y tecnología en el Perú del siglo XXI*. Lima: FCE-Fondo Editorial PUCP.
- Sandoval, P. (2002). *Modernización, democracia y violencia política en las universidades peruanas (1950-1995)*. Informe final del concurso: fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Sanz, P. (2014). *'We don't need the state': a study of the habitus formation process through school choice in Peru's rising middle class. A qualitative study of school choice* (Tesis doctoral). Bath, UK: University of Bath.
- Save the Children. (2017). *Informe: resultados de la encuesta Young Voice Perú 2017*. Lima: Autor.

- Sempé, L. (Coord). (2017). *Evaluación de uso de informes de la evaluación censal de estudiantes en la escuela. Informe final*. Lima: Proyecto Forge; Grade.
- Sistema Nacional de Evaluación Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2017). *Modelo de acreditación institucional para universidades*. Lima: Autor.
- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2016a). *Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Educación Superior Universitaria*. Lima: Autor.
- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2016b). *Estándares de aprendizaje como mapas de progreso: elaboración y desafíos. El caso de Perú*. Lima: Autor.
- Stojnic, L. & Sanz, P. (2007). *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación*. Lima: Edición de Proeduca – GTZ.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2015). *Modelo de licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano*. Lima: Sunedu.
- Tapia, J., & Cueto, S. (2017). *El apoyo de Forge al desarrollo del Currículo Nacional de la Educación Básica del Perú. Informe final: Proyecto Forge*. Lima: Grade.
- Tinto, V. (1989). Definir la deserción: Una cuestión de perspectivas. *Revista de La Educación Superior*, XVIII, 1–43.
- Trow, M. (2005). Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies Since WWII. En J. Forest & A. Philip (Eds.), *International Handbook of Higher Education*. Los Angeles: Springer.
- Uccelli, F. (2008). De espaldas al magisterio: ¿el Perú avanza? *Argumentos*, 2 (2), 17-20.
- Ugarte, D. & Martínez, J. (2011). *Políticas de formación y desarrollo docente: balance y temas críticos*. Lima: Academy for Educational Development.

- Ugarte, M., Arguedas, C., & Ángeles, N. (2012). *Balance de la descentralización de la educación 2009-2012*. Lima: Usaid.
- Vázquez, M., Cordero, G., & Leyva, Y. (2014). Análisis comparativo de criterios de desempeño profesional para la enseñanza en cuatro países de América. *Actualidades Investigativas en Educación*, 14(3), 1-20.
- Vega Ganoza, J. F., & Vega Franco, J. F. (2016). Educación Superior en Perú (Informe Nacional). En Cinda (Ed.), *Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2016*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Vega, J., & Figallo, F. (2013). *Estado del arte de la gestión de la educación superior*. (Documento de trabajo inédito).
- Villanueva, E. & Olivera, M. P. (2012). Institutional Barriers to Development Innovation: Assessing the Implementation of XO-1 Computers in Two Peri-Urban Schools in Peru. En: *Information technologies and international*, 8, 177-189.
- Villanueva, E. (2016). Technological Illusions and Educational Resistances: The Public Discourse about OLPC in Peru and Its Policy Failure. *En Handbook of Research on Comparative Approaches to the Digital Age Revolution in Europe and the Americas*. (428 - 443). Hershey: IGI Global.
- Wöbke, I. (2017). *Contribuyendo a la mejora de la educación desde la gestión municipal. Experiencias exitosas de gestión educativa local*. Lima: GIZ.
- Yamada, G., Castro, J., Bacigalupo, J., & Velarde, L. (2013). Mayor acceso con menor calidad en la educación superior: algunas evidencias desde las habilidades de los estudiantes. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 40(72), 7-32.
- Yep, E., & Barea, P. (2013). *Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

NORMAS Y DISPOSICIONES LEGALES

Constitución Política del Perú de 1993

Ley N.° 28044, Ley General de Educación

Ley N.° 29944, Ley de Reforma Magisterial

Resolución Suprema N.° 001-2007-ED, que aprueba el Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú

Resolución Ministerial N.° 0440-2018-ED, que aprueba el Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular

Resolución Ministerial N.° 226-2017-Minedu, que aprueba el Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú

Decreto Supremo N.° 001-2015-Minedu, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación

Decreto Supremo N.° 006-2016-Minedu, que aprueba la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe

Resolución Ministerial N.° 629-2016-Minedu, que aprueba el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021

Resolución de Secretaría General N.° 040-2016- Minedu, que aprueba los lineamientos que regulan las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural

Resolución Ministerial N.° 732-2017-Minedu, que crea el modelo de servicio educativo secundaria con residencia estudiantil en el ámbito rural

Resolución Ministerial N.° 0547-2012-ED, que aprueba los lineamientos denominados Marco de Buen Desempeño Docente para docentes de Educación Básica Regular

Decreto Supremo N.° 007-2007-ED, que crea el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
Ley N.° 29062, que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial

Ley N.° 29062, que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial

Resolución de Secretaría General N.° 938-2015-Minedu, que aprueba los Lineamientos de la Gestión Educativa Descentralizada

Resolución Ministerial N.º 264-2014-Minedu, que aprueba los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Minedu, los gobiernos regionales y locales

Resolución Ministerial N.º 195-2015-Minedu, que oficializa la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación

Resolución de Secretaria General N.º 096-2017-Minedu, que aprueba la norma técnica denominada “Norma que crea y regula el funcionamiento del registro de instituciones educativas (RIE)”

Decreto Supremo N.º 022-2010-ED, que incorpora a diversas municipalidades distritales del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos) al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa

Resolución de Secretaria General N.º 114-2017-Minedu, que aprueba los Lineamientos que Orientan la Organización y Funcionamiento de Redes Educativas Rurales (RER)

Resolución Directoral Regional N.º 5342 -2015-DRELM, que aprueba las orientaciones para la mejora de la gestión pedagógica territorial a través de las redes educativas en Lima Metropolitana

Decreto Legislativo N.º 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación

Decreto Supremo N.º 188-2015-EF, Ley N.º 30309, que promueve la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica

Ley N.º 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa

Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus docentes

Ley N.º 29971, Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un periodo de cinco años

Ley N.º 30220, Ley Universitaria

Ley N.º 29837, que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo

Proyecto de Ley 4534-2014-PE, que crea el Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior

Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación



ANEXOS

Anexo I: Nota metodológica

A fin de llevar a cabo esta evaluación del PEN entre los años 2007 y 2017, en primer lugar, el Consejo Nacional de Educación (CNE) ha contado con el análisis y reflexión de los consejeros sobre el proceso de diseño e implementación del PEN. El equipo técnico que ha elaborado este informe, en diálogo con los consejeros, ha consultado las publicaciones más pertinentes que el mismo Consejo ha generado en los diez años transcurridos entre la aprobación del PEN y la fecha de corte establecida (2017), incluyendo los Balances y recomendaciones, los boletines CNE Opina y un amplio conjunto de estudios vinculados a las diversas cuestiones que el proyecto abarca.

Además, se seleccionó a un grupo de expertos externos para desarrollar un conjunto de insumos considerados necesarios para desarrollar la evaluación, que incluyó: (i) un informe general sobre el contexto político en el que se formula e implementa el PEN; (ii) estudio de percepciones sobre el proceso de diseño, aprobación e implementación del Proyecto Educativo Nacional y recomendaciones para un nuevo proceso; y (iii) un análisis de las políticas educativas implementadas entre 2007 y 2017, y su relación con los resultados por cada objetivo estratégico del PEN. Estos tres insumos han sido utilizados en el proceso de análisis y evaluación de la implementación del PEN al 2021 realizado por los miembros del CNE y del equipo técnico de esta institución⁹².

(i) Informe sobre el contexto político en el que se formula e implementa el PEN al 2021

Este informe estuvo a cargo de Santiago Pedraglio y en él se abarcaron los siguientes temas: la trayectoria del Proyecto Educativo Nacional y del Consejo Nacional de Educación durante el periodo de análisis, un recuento y balance del aporte e incidencia del PEN y del CNE en la toma de decisiones en el sector educativo durante el periodo seleccionado y un análisis del impacto del PEN en la formulación e implementación de las políticas públicas. También se realizó un análisis de los documentos de política (normas, leyes y otros acuerdos) en los que el PEN figura como referente y un análisis de cobertura de medios en los que el PEN y el CNE aparecen mencionados durante los años de vigencia definidos para la evaluación o en tramos específicos de ese periodo.

Pedraglio realizó un conjunto de 19 entrevistas semiestructuradas a algunas de las personas que integraron el Consejo Nacional de Educación en diferentes periodos o que ocuparon altos cargos o han sido funcionarios clave de gestión sectorial o de otros sectores relevantes en algún momento de la vigencia del PEN, así como a expertos relacionados

92. Los documentos entregados por los consultores han sido revisados tanto por el equipo técnico como por el comité directivo del Consejo Nacional de Educación. Asimismo, los expertos realizaron presentaciones de sus trabajos ante el comité con el objetivo de afinar sus avances.

con los temas presentes en los objetivos estratégicos del PEN. Las entrevistas fueron sistematizadas para luego ser analizadas en el documento.

(ii) Estudio sobre percepciones hacia el Proyecto Educativo Nacional

El estudio es producto de la Consultoría para la Evaluación del Proyecto Educativo Nacional (PEN), encomendada al Centro de Consultorías y Servicios Integrados INNOVAPUCP de la Pontificia Universidad Católica del Perú y realizada entre setiembre 2018 y marzo 2019. El jefe del estudio fue Carlos Guillermo Saavedra Chávez, el consultor principal fue Luis Enrique Sime Poma, y el experto en educación y política educativa fue Santiago Araujo Salinas.

Los objetivos del estudio fueron los siguientes:

- Identificar hitos, aciertos, dificultades y lecciones aprendidas del proceso de construcción del PEN.
- Evaluar si la estructura y la organización de los contenidos contribuyó a los logros planteados por el PEN.
- Analizar la articulación y retroalimentación entre el PEN al 2021 y los procesos de planificación, toma de decisiones y participación ciudadana en los gobiernos regionales en materia educativa.
- Realizar un balance de las políticas del PEN al 2021.
- Formular recomendaciones de mejora del proceso del diseño del PEN al 2036.

El marco teórico del estudio comprende tres ejes: (i) las políticas basadas en evidencia; (ii) la legitimidad de las políticas públicas en tres ámbitos: político, social y técnico; y (iii) las representaciones y narrativas producidas por los diferentes actores involucrados en la educación. La metodología del recojo de información fue principalmente cualitativa seminductiva, orientada a comprender las percepciones, concepciones e interpretaciones de distintos actores educativos consultados.

Se realizaron 83 entrevistas a profundidad con gestores del CNE, directivos de Minedu, DRE, Ugel y Copare, directores de educación superior, gestores de otros sectores públicos y gestores de sociedad civil y cooperación internacional, además de 18 grupos focales con estudiantes, docentes, directivos y padres de la EBR, y estudiantes y docentes de la educación superior. Ambas técnicas se aplicaron en seis departamentos (Apurímac, Cajamarca, Lima, San Martín, Tacna y Ucayali). A su vez, se realizó una revisión de documentación pertinente a cada OE. El procesamiento y análisis de la información recopilada en campo se realizó mediante un software de análisis de datos cualitativos, lo que permitió explorar con mayor profundidad las narrativas y organizar sus contenidos.

Los resultados del estudio se organizan de la siguiente manera: Primero se presentan los relativos al proceso de construcción del PEN, así como su estructura y organización de contenidos. Seguidamente, se exponen los principales hallazgos relacionados con cada uno de los objetivos

estratégicos del PEN, señalando las principales políticas y reconociendo los principales avances y críticas mencionados por los participantes del estudio. Se continúa con un análisis del PEN al 2021 y su relación con los gobiernos regionales. Finaliza con recomendaciones dirigidas para la formulación del PEN al 2036, proponiendo mejoras para su legitimidad política, social y técnica.

(iii) Evaluación de las políticas presentes por cada objetivo estratégico

Se solicitó que seis expertos aborden cada uno de los objetivos estratégicos a partir de consultorías individuales y de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 9
Consultor responsable de cada OE

Objetivo estratégico	Consultor
1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos	Verónica Villarán Mariana Eguren ⁹³
2. Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad	Mariana Eguren
3. Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia	Ricardo Cuenca
4. Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad	José Luis Gargurevich
5. Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional	Flavio Figallo
6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad	Eduardo Villanueva

Fuente: Elaboración propia.

93. En el caso del objetivo estratégico 1, una primera etapa correspondiente a la recopilación y sistematización del estado del arte de políticas estuvo a cargo de Verónica Villarán, y la segunda parte correspondiente a la evaluación y análisis de tendencias fue responsabilidad de Mariana Eguren.

A cada uno de los expertos se le solicitó que realice un estado del arte y sistematización de las principales políticas implementadas durante el periodo 2007-2017 que se enmarcaban en lo propuesto por cada OE. De estas, se debían consignar antecedentes, hitos y tendencias a fin de contar con un panorama lo suficientemente amplio que permitiera analizar las políticas en función de su aporte al logro de los resultados propuestos por cada objetivo estratégico. Se finalizó con conclusiones respecto a la evaluación del grado de logro del objetivo estratégico a partir de las políticas o medidas identificadas, y planteando recomendaciones para el PEN al 2036 en función de los pendientes, relevancia, oportunidad, entre otros criterios a saber de los expertos.

Durante el periodo de consultorías, los expertos sostuvieron reuniones con miembros del equipo técnico del CNE y realizaron presentaciones de avance ante el Consejo Directivo del CNE con la finalidad de recibir comentarios sobre el recojo de información y principales hallazgos, de manera que se puedan mejorar los informes elaborados. Cada consultor aplicó un conjunto de entrevistas con actores claves, en coordinación con el CNE, con el fin de contar con información de primera mano acerca de la conducción de políticas educativas vinculadas con cada gestión ministerial. Cada experto desarrolló actividades de gabinete para la revisión y análisis de cada OE, tanto para seleccionar

la literatura especializada que se requería para la elaboración del informe como para identificar los factores a indagar en las entrevistas. Se contrastó la información recogida en las entrevistas y en la bibliografía académica especializada que fue revisada.

Anexo II: Tablas complementarias del objetivo estratégico 1

Tabla 10
Tasa neta de matrícula en educación inicial (errores estándar)

	Años	
	2007	2017
Total	1,0	0,6
Hombre	1,4	0,8
Mujer	1,4	0,8
Urbano	1,3	0,7
Rural	1,7	0,8
Castellano	1,1	0,6
Lengua originaria	2,8	1,5
Pobre	1,4	1,1
No pobre	1,4	0,6

Fuente: Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).
Elaboración propia.

Tabla 11
Tasa de conclusión de primaria por grupos de edades (errores estándar)

	Tasa de conclusión de la educación primaria (12 a 13 años)		Tasa de conclusión de la educación primaria (15 a 19 años)	
	2007	2017	2007	2017
Total	1,0	0,6	0,4	0,2
Hombre	1,3	0,9	0,4	0,2
Mujer	1,4	0,8	0,6	0,3
Urbano	1,2	0,7	0,4	0,2
Rural	1,6	1,0	0,8	0,3
Castellano	1,1	0,6	0,4	0,2
Lengua originaria	2,3	1,9	1,0	0,5
Pobre	1,4	1,3	0,8	0,5
No pobre	1,2	0,7	0,3	0,1

Fuente: Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).
 Elaboración propia.

Tabla 12
Tasa de neta de matrícula en educación secundaria (errores estándar)

	Años	
	2007	2017
Total	0,7	0,5
Hombre	0,9	0,6
Mujer	0,9	0,8
Urbano	0,8	0,6
Rural	1,2	0,8
Castellano	0,7	0,5
Lengua originaria	1,6	1,3
Pobre	1,0	1,0
No pobre	0,8	0,6

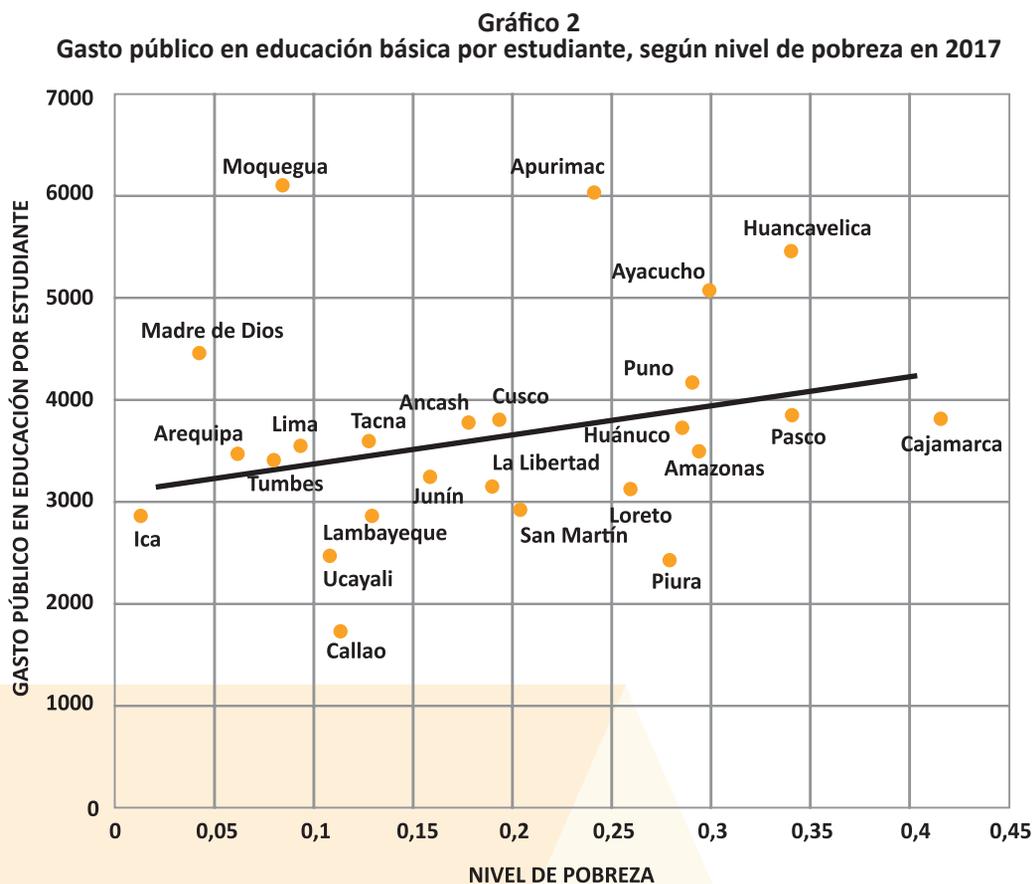
Fuente: Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).
Elaboración propia.

Tabla 13
Tasa de conclusión de secundaria por grupos de edades (errores estándar)

	Tasa de conclusión de la educación secundaria		Tasa de conclusión de la educación secundaria	
	(17 a 18 años)		(20 a 24 años)	
	2007	2017	2007	2017
Total	1,2	0,9	0,8	0,5
Hombre	1,7	1,3	1,1	0,7
Mujer	1,7	1,2	1,1	0,7
Urbano	1,5	1,1	0,9	0,6
Rural	1,8	1,5	1,7	1,3
Castellano	1,3	0,9	0,9	0,6
Lengua originaria	2,6	2,6	2,2	1,8
Pobre	1,8	2,2	1,5	1,8
No pobre	1,4	0,9	0,8	0,5

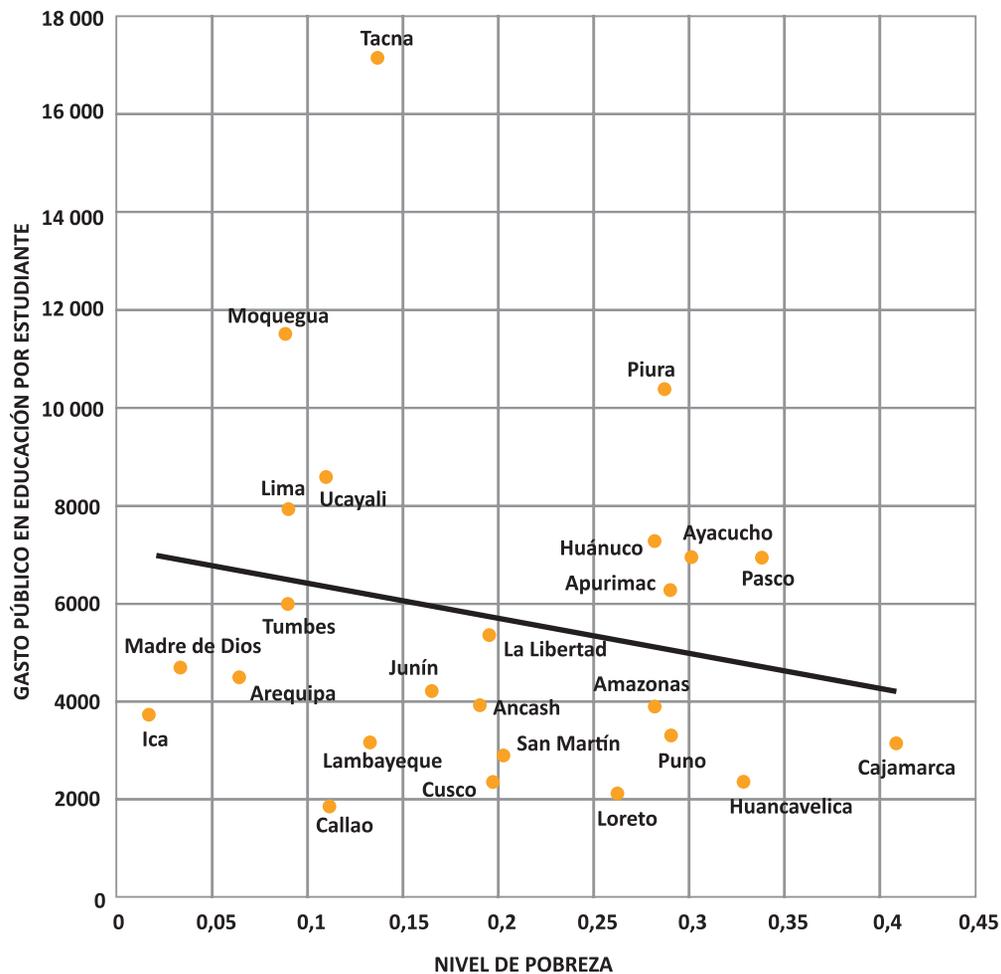
Fuente: Encuesta Nacional a Hogares (Enaho).
 Elaboración propia.

Anexo III: Gráficos complementarios del objetivo estratégico 4



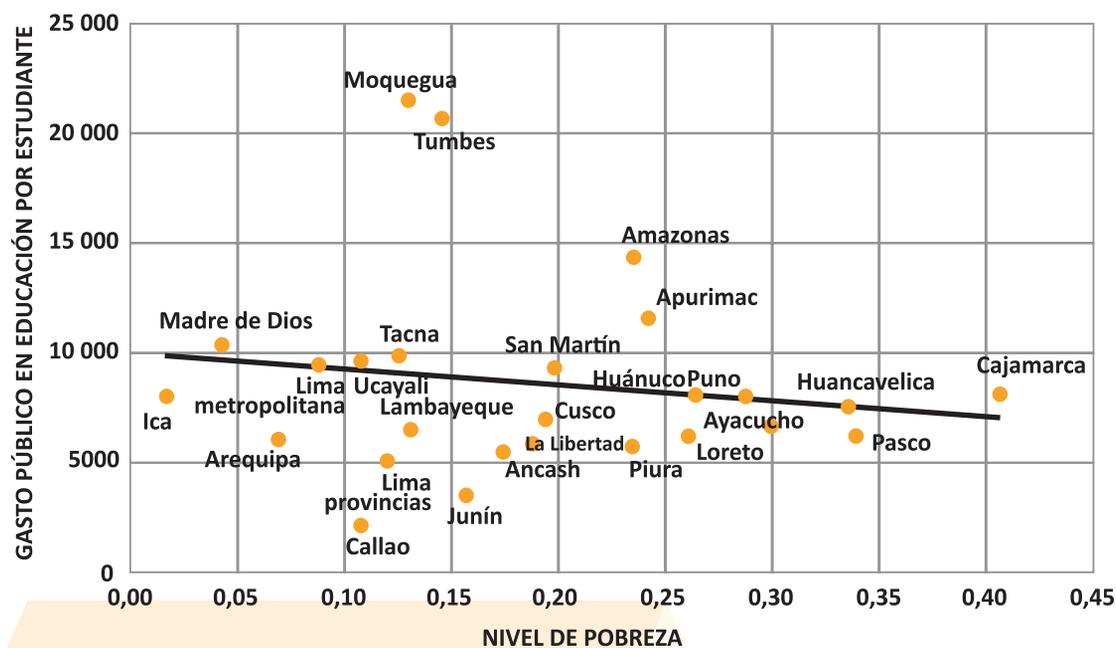
Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (Escale), Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.
Elaboración propia.

Gráfico 3
Gasto público en institutos y escuelas de educación superior por estudiante, según nivel de pobreza en 2017



Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (Escale) y Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.
 Elaboración propia.

Gráfico 4
Gasto público en educación superior universitaria por estudiante, según nivel de pobreza en 2017



Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (Escale) y Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.
 Elaboración propia.

Evaluación del Proyecto Educativo
Nacional al 2021
Se terminó de imprimir en el mes de
noviembre de 2019 en los talleres de
Mercedes Group S.A.C.



 @cneperu
 Consejonacionaldeeducacion
 cneperu
 www.cne.gob.pe