



Consejo Nacional  
de Educación

# PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL 2021

Balance y  
recomendaciones

2017 - 2018



# PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL 2021

Balance y recomendaciones

2017 - 2018

**PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL AL 2021**  
**Balance y recomendaciones 2017-2018**

**Elaboración**

Paul Barr Rosso  
Paola Castro Rodríguez  
Almendra Guzmán Rivas  
Liliana Miranda Molina

**Cuidado de edición**

Oficina de Comunicaciones

**Diseño y diagramación**

Henry Rodríguez Palacios

**Fotografías**

Archivos CNE, MINEDU, FORGE - GRADE

**CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN**

**Presidente**

César Guadalupe Mendizábal

**Comité directivo**

Grover Pango Vildoso  
Jorge Jaime Cárdenas  
Fabiola León-Velarde Servetto  
Mario Rivera Orams

**Secretaría ejecutiva**

Mariella Bazán Maccera

**Consejo Nacional de Educación**

Av. San Felipe 539, Jesús María – Lima, Perú  
Teléfono: (511) 615-5966  
[www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-20183  
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:** Megaprint Perú SAC



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	6
<b>Objetivo estratégico 1:</b>	10
<b>Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos</b>	
1.1 Avances en la atención y educación de la primera infancia	11
1.2 Avances en la universalización de la educación básica sin exclusiones	12
<b>Objetivo estratégico 2:</b>	16
<b>Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes de calidad</b>	
2.1 Avances y dificultades en las condiciones de aprendizaje para lograr las competencias fundamentales	17
2.2 Evaluación de los aprendizajes	21
2.3 Modelos de servicio educativo flexibles y pertinentes en la educación secundaria	22
<b>Objetivo estratégico 3:</b>	24
<b>Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia</b>	
3.1 Formación docente en la educación básica	25
3.2 Carrera profesional docente	26
<b>Objetivo estratégico 4:</b>	31
<b>Una gestión descentralizada y democrática que logra resultados y es financiada con equidad</b>	
4.1 Diseño y articulación del sistema educativo	32
4.2 Avances y desafíos en el fortalecimiento y consolidación de la institución educativa	35

<b>Objetivo estratégico 5:</b>	38
<b>Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional</b>	
5.1 Acciones para renovar la estructura del sistema de educación superior	39
5.2 Avances para el financiamiento de la educación superior	42
5.3 Avances para renovar la carrera docente en la educación superior	44
<b>Objetivo estratégico 6:</b>	46
<b>Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad</b>	
6.1 Desafíos para la convivencia democrática: avances para la erradicación de la violencia	47
6.2 Crisis institucional y ciudadanía	49
<b>Recomendaciones</b>	52
<b>Glosario</b>	56
<b>Referencias</b>	60

# INTRO DUCCIÓN



A large, bold, black, stylized letter 'E' that is slanted to the right. It is positioned on the left side of the page, partially overlapping the text to its right.

Este balance tiene como propósito dar seguimiento a los avances logrados por el país con relación a la implementación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) 2007-2021. En ese sentido, este texto condensa los esfuerzos del Consejo Nacional de Educación (CNE) destinados a dar seguimiento al PEN según lo dispuesto en el artículo 81.º de la Ley General de Educación.

Siguiendo el esquema adoptado en la última edición del balance (2017), este documento abarca el periodo comprendido de julio de 2017 a junio de 2018, cuando el país había experimentado eventos que impactaron, de modo directo, en los desafíos y situación educativa en al menos dos planos: (i) la formulación y ejecución de las políticas públicas, y (ii) el significado mayor de estos eventos que interpelan los fines y los alcances de la labor educativa.

En particular, caben mencionar los siguientes hechos: (i) cambio en la gestión presidencial; (ii) dos cambios en la gestión ministerial; (iii) iniciativas legislativas y judicialización de temas de política educativa; (v) huelga docente; y (vi) cambios de gestión en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu). En adición a estos eventos, debe tenerse presente el impacto del fenómeno de El Niño, que afectó al país a inicios de 2017 tanto por la secuela de destrucción de infraestructura, como por las dificultades emocionales por las que atraviesan las personas en un contexto de desastre.

En el periodo que comprendía este balance se produjo un cambio anticipado en el Poder Ejecutivo, en la gestión del Sr. Pedro Pablo Kuczynski, quien fuera elegido presidente de la República para el periodo 2016-2021. Culminó su gestión anticipadamente el 21 de marzo del presente año tras su renuncia, la que fue seguida por la asunción del entonces primer vicepresidente, Sr. Martín Vizcarra, y la recomposición íntegra del gabinete ministerial.

Así, a inicios de abril de 2018 se conformó un nuevo gabinete ministerial con el Sr. Daniel Alfaro como ministro de Educación. Se trata del cuarto ministro en ocupar esta cartera en menos de dos años de iniciado el periodo gubernamental 2016-2021. Tres de esas gestiones ministeriales ocuparon segmentos del periodo analizado por este balance: la gestión de la Sra. Marilú Martens, quien asumió luego de que el Sr. Jaime Saavedra fuese censurado a fines de 2016; la gestión del Sr. Idel Vexler, quien asumió luego de que el Congreso de la República rechazara la moción de confianza planteada por el Gabinete presidido por el Sr. Fernando Zavala en septiembre de 2017; y la gestión vigente a cargo del Sr. Daniel Alfaro, quien asumió el cargo como parte de la recomposición íntegra del gabinete ministerial al asumir la Presidencia de la República el Sr. Martín Vizcarra.

Como se observará en el cuerpo general de este balance, esta situación de inestabilidad afecta el clima general del país; así como la situación y ambiente laboral de los equipos técnicos que operan las políticas educativas nacionales.

Los cambios en la Presidencia y en las gestiones ministeriales se han dado en un contexto político marcado por una relación difícil entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que ha derivado en interferencias en el ejercicio de las funciones ejecutivas. El caso más marcado en este terreno está dado por las continuas iniciativas parlamentarias orientadas a afectar los contenidos curriculares, los materiales educativos o a proponer regulaciones de tipo administrativo que son competencia del Ejecutivo.

Lo mismo se aplica en muchos casos de judicialización de aspectos propios de la función ejecutiva, como es el del recurso de Acción Popular contra el currículo nacional. Más allá de los aspectos judiciales, la controversia acerca del enfoque de igualdad de género en el Currículo Nacional de la Educación Básica revela problemas importantes del país vinculados a la tolerancia con la que se enfrenta asuntos que son motivo de interés público.

También tuvieron impacto significativo las huelgas magisteriales de 2017 que se iniciaron a mediados de junio

en Cusco. A esta acción se sumó un paro nacional de 24 horas convocado por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sutep a mediados de julio del mismo año, y una huelga nacional indefinida convocada, a partir de esas mismas fechas, por un grupo de dirigentes regionales que cuestionan al CEN del Sutep. Es desde inicios de agosto que la paralización se extiende y empieza a involucrar a la gran mayoría de docentes y empieza a menguar a mediados de ese mes, luego de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y las dirigencias de algunas regiones, incluyendo, entre otras medidas, un aumento de 28 % en la remuneración íntegra mensual (RIM).

En este marco, cabe preguntarse por un tema de gran importancia para la mejora de nuestra educación: el nivel de aceptación que tiene en el magisterio nacional la introducción del mérito profesional como el criterio básico para el acceso, el progreso y la permanencia en la carrera.

Por último, se debe anotar la no ampliación, en febrero de 2018, del plazo de gestión de la entonces superintendente nacional de Educación Superior Universitaria, Sra. Lorena Masías, y su reemplazo por la Sra. Flor Luna Victoria, quien solo ocupó el cargo por dos semanas tras la denuncia de plagios y la reacción negativa que provocaron sus primeras

declaraciones. Así, un integrante del Consejo Directivo de la Sunedu, el Sr. Martín Benavides, asumió la jefatura de la Sunedu de modo interino en marzo y fue designado para dicho cargo en mayo.

Lo aquí reseñado muestra una situación muy compleja que ha marcado el periodo de análisis de este balance. Así, este documento mostrará un conjunto de elementos de la situación educativa que deben ser vistos tomando en consideración los eventos aquí presentados, dado su impacto marcado en el desarrollo e implementación de las diversas políticas educativas.

Este balance se encuentra organizado de la siguiente manera: parte con esta breve introducción a la que sigue un sumario de los hallazgos que resultan de los análisis de los cambios y continuidades verificados en el periodo de análisis y que se vinculan a los seis objetivos estratégicos del PEN. Posteriormente, se presenta un conjunto de recomendaciones que expresan la opinión del CNE acerca de los aspectos que se deben abordar con el fin de alcanzar dichos objetivos. Finalmente, la información y recomendaciones incluidas en este documento se sustentan en una versión extendida en formato digital que analiza, de forma más detallada, los avances respecto de los seis objetivos estratégicos.



# OBJETIVO

ESTRATÉGICO

Oportunidades y  
resultados educativos de  
igual calidad para todos

1

En el Objetivo estratégico 1 del PEN al 2021 se propone lograr una educación básica que asegure la igualdad de oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos; asimismo, el cierre de brechas de inequidad educativa. En esta sección se revisarán los avances en el cumplimiento de los resultados “la primera infancia es prioridad nacional” y “trece años de buena educación sin exclusiones”. También se identificarán los principales retos para cumplir dichos propósitos.

## 1.1 Avances en la atención y educación de la primera infancia

El desarrollo pleno de las personas a lo largo de sus primeros años de vida es fundamental y determinante para las siguientes etapas. Por ello, el Estado debe asegurar que los hogares sean entornos seguros y saludables a partir del apoyo directo a estos o mediante la provisión de servicios de cuidado y atención integral. El Estado ofrece, principalmente, tres programas que agrupan una serie de servicios y productos para atender las diferentes necesidades básicas de los menores de dos años: salud y nutrición, crianza sana y educación.

El primero es el Programa Articulado Nutricional, a cargo del Ministerio de Salud (Minsa), cuyo objetivo es reducir la desnutrición crónica en los menores de cinco años. Durante el periodo de análisis, el presupuesto asignado a dicho programa aumentó en 12 % (de 2361 millones de soles en 2017 a 2646 millones en 2018, aproximadamente)<sup>1</sup> y su indicador de efectividad (porcentaje de desnutrición crónica en menores de cinco años) se mantuvo en alrededor del 12-13 % (INEI, 2018). El segundo programa es Cuna Más a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Su finalidad es incentivar una crianza sana y estimulante de los niños mediante los servicios de cuidado diurno y acompañamiento familiar. Entre julio de 2017 y junio de 2018, la cantidad de niños atendidos por el servicio de cuidado diurno pasó de 50 202 a 56 830, y el total de familias atendidas por el servicio de acompañamiento familiar creció de 86 437 a 107 381<sup>2</sup>; estas cifras representan un crecimiento de 13 % y 24 %, respectivamente. Por último, para promover un óptimo desarrollo educativo desde esta etapa, el Ministerio de Educación (Minedu) promueve los servicios de educación de la primera infancia en forma escolarizada y no escolarizada: Cunas, Cunas-Jardín y Pro-

gramas No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei) de ciclo I. En 2017, estos servicios atendieron a un total de 91 245 niños de cero a dos años de edad en más de 8800 puntos de prestación de servicios<sup>3</sup>. Respecto al año anterior, se registra una disminución de más de 160 niños atendidos<sup>4</sup>, pero un incremento de cerca de 400 puntos de prestación de servicios.

1. Las cifras se refieren al Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Información extraída del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>). Fecha de consulta 30 de noviembre.

2. Información extraída de InfoMidis (<http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>). Fecha de consulta 30 de noviembre.

3. Información del Censo Educativo extraída del sitio web de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (<http://escale.minedu.gob.pe>). Fecha de consulta 30 de noviembre.

4. Se debe considerar que de acuerdo a las proyecciones de la población total realizadas por el INEI (2009), entre los años 2016 y 2017 hubo una reducción de 19 415 de menores de cinco años.

Aunque gran parte de estos programas ha crecido en cobertura y recursos, pocos servicios consideran de manera estratégica el rol del cuidador en el desarrollo infantil, la importancia del apego seguro y la relevancia de entender la dinámica familiar, factores que determinan la participación de las familias en los servicios y el mejor desarrollo de prácticas de crianza en el hogar. Estos programas son implementados de forma desarticulada, de manera que no se garantiza que el mismo niño o niña reciba todos los servicios que requiere para el desarrollo de su potencial. Por ello, se debe reflexionar sobre los mecanismos y los arreglos institucionales necesarios, que en su efecto puede ser la definición de un ente rector que sea responsable de la coordinación y aprobación de estos esfuerzos para su óptima planificación, ejecución y seguimiento con el fin de asegurar una atención integral para todos los menores de tres años.

## 1.2 Avances en la universalización de la educación básica sin exclusiones

Aún se mantiene el desafío de lograr trece años de educación de calidad sin exclusiones. La información sobre la cobertura total y por nivel<sup>5</sup> señala altos índices de acceso al sistema educativo, dado que el nivel de primaria se encuentra próximo a la universalización y los niveles de inicial y secundaria presentan tasas superiores al 85 %, en promedio.

Por su parte, la cobertura oportuna<sup>6</sup> señala que la trayectoria educativa de los estudiantes continúa siendo gravemente afectada por el atraso escolar y la deserción. En todo el país, al inicio de la educación inicial, la cobertura oportuna de los estudiantes de tres años se aproxima al 90 %; a la edad de 11 años, esta tasa se reduce al 52 %; y, a la edad de 16 años, disminuye a 42 %. Esta información muestra que, si bien los niveles de ingreso oportuno al sistema educativo son elevados, la capacidad del sistema para asegurar una educación sin contratiempos es muy limitada. Esto resulta en tasas de conclusión total y conclusión oportuna cercanas al 82 % y 65 %, a nivel nacional, respectivamente.

La información que resulta al analizar estos indicadores por distintos grupos poblacionales señala que la trayectoria educativa durante la educación básica difiere según sus

contextos. Por ejemplo, para los estudiantes hablantes de lengua originaria, la cobertura oportuna a los tres años es 81 %; a la edad de 11 años, esta tasa baja a 46 %; y, a la edad de 16 años, disminuye a 38 %. Por otro lado, para los estudiantes cuyo gasto del hogar se ubica en el cuartil inferior del gasto, la cobertura oportuna a los tres años es 77 %; a la edad de 11 años, 51 %; y, a la edad de 16 años, se reduce a 37 %. Estos resultados son inferiores a las cifras nacionales descritas líneas arriba.

---

5. La cobertura total resulta de dividir el número de personas de la edad X matriculadas en la educación básica entre la población total de dicha edad y multiplicar el resultado por cien para expresarlo como porcentaje. La cobertura por nivel resulta de dividir del número de personas de la edad X matriculadas en el nivel correspondiente a esa edad (de acuerdo a la normativa) entre la población total de dicha edad y multiplicar el resultado por cien para expresarlo como porcentaje (Guadalupe, 2015).

6. Este indicador resulta de dividir el número de personas de la edad X matriculadas en el grado correspondiente a esa edad (de acuerdo a la normativa) entre la población de dicha edad y multiplicar el resultado por cien para expresarlo como porcentaje (Guadalupe, 2015).

La información sobre los indicadores de cobertura, eficiencia interna y conclusión se elaboraron a partir de la Encuesta Nacional a Hogares (Enaho) 2015-2017. La información de los indicadores de cobertura, eficiencia interna y conclusión fueron presentados por edades simples. Para asegurar la representatividad de estos resultados, se unieron las últimas tres encuestas a hogares disponibles (2015-2017) y se realizó una técnica de re-muestreo, mediante Jackknife, para estimar los ponderadores replicados y obtener los errores estándar que aseguraran la validez y confiabilidad de las estimaciones publicadas.

En cuanto a la conclusión total y oportuna<sup>7</sup> del nivel de secundaria, la información disponible señala que para los hablantes de lengua originaria la conclusión total se encuentra en 70 %, mientras que la conclusión oportuna se encuentra en 46 %. Asimismo, para los estudiantes cuyo gasto del hogar se ubica en el cuartil inferior del gasto, la conclusión total se ubica alrededor de 58 % y la conclusión oportuna próxima a 42 %. Así como en la cobertura oportuna, estos resultados son inferiores a las cifras nacionales descritas líneas arriba. Esta información indica que el sistema educativo peruano continúa siendo profundamente inequitativo y los esfuerzos del Minedu para contrarrestar este problema y asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de acceder y culminar la educación básica son aún insuficientes. Por ello, resulta urgente la priorización del cierre de brechas como política sectorial y la articulación con otros actores para este fin.

En ese sentido, se destaca la elaboración de la Política de Atención Educativa para la Población del Ámbito Rural (Paepar)<sup>8</sup>. Durante el periodo de análisis, se aplicó una consulta pública sobre las propuestas de acciones para la atención educativa a la población del ámbito rural y se brindó información general sobre la política y sus líneas estratégicas. La relevancia de una política de este tipo para

el cierre de brechas es indiscutible; sin embargo para su aprobación se deben considerar: (i) los arreglos institucionales para la definición de la rectoría y los mecanismos de coordinación entre las distintas direcciones del Minedu; (ii) la oferta de servicios educativos debe ser flexible y acorde a las necesidades y características del entorno; y (iii) la asignación de recursos para el inicio de su implementación.

Por último, se debe resaltar que esta política debe estar articulada con la *Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe* y con el *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021*, aprobados en 2016. En el marco de este plan, durante el periodo de análisis, se ejecutó el *Censo de Instituciones Educativas Públicas de Educación Intercultural Bilingüe 2017*<sup>9</sup>, el cual se aplicó a cerca de 28 mil servicios educativos de todo el país con la finalidad de actualizar el Registro Nacional de Instituciones Educativas Públicas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) para la adaptación y mejora del modelo de servicio educativo para los estudiantes de la Educación Intercultural Bilingüe. Asimismo, se resaltan los esfuerzos intersectoriales para la aprobación de la *Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad*<sup>10</sup>, cuya finalidad es garantizar los derechos etnolingüísticos de los hablantes de lenguas indígenas u originarias.

## Retos en la educación inclusiva

Otro desafío importante que el sistema educativo peruano enfrenta es la baja cobertura de la atención a la población con necesidades educativas especiales, dado que gran porcentaje de este grupo no recibe educación formal apropiada.

Según la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (2014), en el Perú, alrededor de 161 mil personas, entre las edades de 3 y 18 años, tienen alguna limitación física y/o mental; sin embargo, en el 2017, solo 80 mil personas

7. La conclusión total resulta de dividir el número de personas que concluyeron el nivel de primaria o secundaria entre la población de referencia y multiplicar el resultado por cien para expresarlo en porcentaje. La conclusión oportuna resulta de dividir el número de personas de 12 años o 17 años que concluye el nivel de primaria o secundaria, respectivamente, entre la población de la edad correspondiente y multiplicar el resultado por cien para expresarlo en porcentaje (Guadalupe, 2015).

8. En mayo de 2017 se creó la Comisión Sectorial encargada de formular la Política de Atención Educativa para la población del Ámbito Rural (Paepar), mediante RM N.º 300-2017-Minedu.

9. Mediante Adenda N.º 001 al Convenio N.º 263-2016-Minedu.

10. Mediante DS N.º 005-2017-MC.

Para la elaboración de esta política se creó la Comisión Multisectorial en setiembre de 2016, mediante RS N.º 026-2016-MC.

fueron atendidas por las modalidades de Educación Básica Regular y Especial, conjuntamente; es decir, alrededor del 50 % de esta población accedió a la educación básica. Con respecto al año anterior, esto implica una disminución de 4000 estudiantes aproximadamente. La información señala que esta atención se concentró en el área urbana y se dirigió principalmente a los hombres (84 % y 60 % de la matrícula total, respectivamente)<sup>11</sup>.

En cuanto a las condiciones de los servicios educativos, Cueto, Rojas & Dammert (2018) señalan que estas condiciones son limitadas y en determinados casos llegan a ser barreras que dificultan el acceso. Los Centros de Educación Básica Especial (CEBE) no cuentan con los recursos necesarios —edificios, mobiliario, recursos educativos, docentes especializados, entre otros—, y el Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE) no se da abasto para apoyar a los servicios que incorporan estudiantes con necesidades educativas especiales, lo que dificulta la labor docente y el proceso mismo de incorporación. La consecuente inseguridad en el personal docente y en la familia, ante las limitaciones señaladas, sumada a la falta de habilidades pedagógicas específicas, induce a justificar la segregación y desincentiva la promoción y difusión de la inclusión educativa, así como del acompañamiento y de la supervisión por parte de los gestores locales y regionales.

En ese sentido, se necesitan orientaciones para la mejora en la atención a esta población. Así, en agosto de 2017, se creó la Comisión Sectorial encargada de formular la *Política para la atención de estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo en el marco del enfoque inclusivo*<sup>12</sup>; sin embargo, el proceso de diálogo y elaboración de la misma continúan. Es prioritario que el Minedu elabore una estrategia específica que contenga las pautas pedagógicas y organizativas, así como los recursos necesarios para que los ser-

vicios educativos, los docentes y la comunidad educativa puedan atender con pertinencia a los estudiantes con distintos tipos de necesidades desde un enfoque inclusivo, así como establecer las responsabilidades y funciones de las direcciones a cargo.

## Retos en la Educación Básica Alternativa

De acuerdo a las estimaciones de la Dirección de Educación Básica Alternativa sobre el total de jóvenes y adultos que no han culminado la educación básica (8800 millones aproximadamente), el total de personas atendidas en 2017 representa el 3 %<sup>13</sup>. Esta modalidad atendió a más de 240 mil personas (225 326 en el programa Pebaja<sup>14</sup> y 15 176 en la Pace<sup>15</sup>), contó con 12 797 docentes en 2383 servicios educativos. Con respecto al 2016, esto denota una reducción de 1215 estudiantes y 159 docentes, y un aumento de 49 servicios educativos<sup>16</sup>. Los jóvenes de 15 a 21 años representan el 62 % de la matrícula en esta modalidad, mientras que los mayores de 30 años, el 17 %. Asimismo, la atención se concentra en la modalidad presencial y mínimamente en la modalidad a distancia (4 676 estudiantes), y más del 95 % de la matrícula se ubica en el área urbana.

11. Información elaborada a partir del Censo Educativo.

12. Mediante RM N.º 465-2017-Minedu.

El enfoque inclusivo promueve la diversidad y busca eliminar la exclusión social. Este enfoque pretende promover aprendizajes en grupos heterogéneos para incentivar la convivencia en ambientes de respeto, enriquecer los entornos educativos y el aprendizaje (Consejo Nacional de Educación, 2017a).

13. Sin embargo, esta estimación debería considerar también a los jóvenes y adultos que no han desarrollado las competencias que deberían haber logrado durante su educación básica.

14. Programa de Educación Básica Alternativa para Jóvenes y Adultos.

15. Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa.

16. Información del Censo Educativo extraída del sitio web de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (<http://escale.minedu.gob.pe>). Fecha de consulta: 30 de noviembre. Información proporcionada por la Dirección de Educación Básica Alternativa.

Esta información sugiere que la cobertura de esta modalidad es mínima y su oferta educativa aún no se ha adaptado a las necesidades de los adultos ni es lo suficientemente flexible para acceder a las personas que residen en áreas de mayor dispersión. Dado la elevada cantidad de personas por atender y la diversidad de sus necesidades, es necesario replantear la forma de atención de esta modalidad y realizar un diagnóstico sobre las necesidades de esta población para establecer programas educativos que desarrollen aquellas competencias necesarias para la articulación con el mundo laboral y que reconozcan los conocimientos y habilidades que han desarrollado a lo largo de su vida.

Por último, según el Censo Nacional de 2017, alrededor de 120 mil niños y adolescentes, entre nueve y trece años, no han sido atendidos por algún servicio educativo de la educación básica. Esto se debe a que la normativa no define la modalidad que debe atender a estos estudiantes, pues por extra edad no pueden ingresar a la Educación Básica Regular y, como el ingreso a la Educación Básica Alternativa es a partir de los 14 años, tampoco son considerados reglamentariamente en ella. Al respecto, el CNE ha reiterado en diferentes ocasiones la urgencia de modificar el reglamento de la Ley General de Educación para asegurar la continuidad en las trayectorias de esta población (Consejo Nacional de Educación, 2014, 2015, 2016, 2017b).

# OBJETIVO

## ESTRATÉGICO

Estudiantes e instituciones  
que logran aprendizajes  
pertinentes de calidad

# 2



El Objetivo estratégico 2 del PEN al 2021 propone transformar las instituciones de educación básica en organizaciones efectivas e innovadoras, capaces de ofrecer a todos sus estudiantes una educación pertinente y de calidad que les permita realizar su potencial y aportar al desarrollo nacional. En esta sección se revisarán los avances en los resultados “todos logran competencias fundamentales para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional” e “instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito” y los retos para cumplir dichos propósitos.

## 2.1 Avances y dificultades en las condiciones de aprendizaje para lograr las competencias fundamentales

### Implementación del Currículo Nacional de Educación Básica

El currículo constituye un elemento articulador de políticas educativas centrales, como la formación inicial y desarrollo profesional docente, recursos educativos y evaluación educativa. Por ello, el PEN al 2021 contempla la necesidad de contar con un currículo nacional compartido, intercultural, inclusivo e integrador que pueda ser diversificado y actuar como catalizador del cambio escolar y de mejores prácticas pedagógicas.

La implementación del Currículo Nacional en 2017 consideró la ruta general establecida por el Minedu a finales de 2016, la misma que contemplaba el alineamiento curricular, el fortalecimiento institucional y de los distintos actores educativos, la atención diferenciada de las escuelas y regiones con base en sus desempeños y en el marco de la descentralización educativa (a través del acompañamiento pedagógico y asistencia técnica<sup>17</sup>) y monitoreo permanente (Ministerio de Educación, 2016). Así, se estableció implementar el currículo en 11 852 servicios educativos polidocentes estatales y no estatales de educación primaria<sup>18</sup>. Estos representaban aproximadamente el 31 % de los servicios educativos de primaria y un 75 % de la matrícula de dicho nivel. Paralelamente, se planteó la preparación de condiciones para los servicios restante de primaria y los otros niveles y modalidades; sin embargo, la estrategia para generar estas condiciones no se terminó de especificar.

Para los servicios educativos no estatales se definió que estos accedieran a los cursos virtuales informativos sobre

el currículo, así como a los materiales elaborados por el Minedu mediante convenios interinstitucionales (Ministerio de Educación, 2018).

Estas acciones se vieron afectadas por el fenómeno de El Niño Costero (FEN) que retrasó el inicio del año escolar en varias localidades de la costa y del norte del país; asimismo, el cuestionamiento del enfoque transversal de igualdad de género del currículo, las huelgas magisteriales y los dos cambios de gestión ministerial derivaron en la postergación de actividades contempladas en los planes a nivel nacional, regional y local, así como, el incremento de ta-

17. Los servicios que recibían un acompañamiento técnico eran aquellos que operaban en condiciones más difíciles y tenían resultados de aprendizaje más bajos.  
18. Esta decisión se tomó con base en las siguientes consideraciones: (i) la mayor cantidad de población estudiantil del nivel primario en relación con los otros niveles; (ii) cerca del 50 % de los servicios educativos estatales polidocentes contaba con el programa de soporte pedagógico que brindó acompañamiento a los docentes, y (iii) los actores educativos de los servicios con intervención de soporte pedagógico mostraban una actitud positiva hacia un cambio centrado en la mejora de los aprendizajes (Ministerio de Educación, 2018).

reas no previstas asumidas por especialistas pedagógicos de las DRE y UGEL limitó su dedicación a las labores de implementación del currículo. Por lo que se registraron marcadas diferencias en el avance de las acciones establecidas en distintas zonas del país, según el nivel de incidencia de los eventos descritos. No obstante, fue posible avanzar en el desarrollo del acompañamiento pedagógico y técnico, así como en las estrategias formativas, como visitas, reuniones de grupos de interaprendizaje (GIA), talleres, entre otros, y cumplir con la implementación en los servicios educativos contemplados.

El cambio de gestión ministerial en setiembre del 2017 condujo a un cambio en la implementación del currículo, puesto que las *Orientaciones para la implementación del Currículo Nacional de Educación Básica en el año 2018*<sup>19</sup> se dirigieron exclusivamente a la Educación Básica Regular sin especificar los aspectos curriculares de las otras modalidades — Educación Básica Alternativa y Especial—, lo que debilitó, en cierta medida, uno de los aspectos más valorados del CNEB: contar con un perfil de egreso común para la educación básica, en todos sus niveles y modalidades y con una visión común sobre los aprendizajes que deben alcanzar los estudiantes como resultado de su formación básica (Consejo Nacional de Educación, 2017b). Asimismo, se redujeron la cobertura y metas de implementación para el 2018.

De esta manera, la implementación para este año se limitó a: en inicial, una serie de pilotos de servicios educativos focalizados; en primaria, la extensión a un grupo de servicios educativos polidocentes rurales y un piloto para un conjunto de servicios educativos multigrados y de educación intercultural bilingüe; en la educación secundaria, no se estableció ninguna acción. Esta implementación consideró tres formas de intervención: (i) la estrategia masiva, con carácter informativo que se desarrolla a través de medios digitales y da a conocer los aspectos generales del CNEB;

(ii) la estrategia grupal-institucional, con carácter formativo que busca llegar de manera presencial a los equipos técnico-pedagógicos de las instancias de gestión educativa descentralizada y directores de servicios educativos con el fin de instalar las condiciones para el trabajo cooperativo; y (iii) la estrategia individual-docente, también de carácter formativo que se desarrolla de manera presencial y personalizada para brindar acompañamiento o asistencia técnica pedagógica al docente en su práctica en aula<sup>20</sup>.

Aún con un nuevo cambio de gestión ministerial a inicios de abril de 2018, el plan de implementación no sufrió modificaciones; sin embargo, su instauración sí fue afectada por los cambios ministeriales<sup>21</sup> que, además, sucedieron en el periodo en que regularmente el Minedu prepara las normas que orientan la implementación de sus “intervenciones”, así como los arreglos presupuestales para las transferencias a los gobiernos regionales. Así, este año se han registrado demoras en la aprobación de las normas técnicas y las correspondientes transferencias presupuestales para financiar las contrataciones requeridas en el marco de las acciones de implementación y generación de condiciones del Currículo Nacional de Educación Básica. A la fecha de corte del presente balance, no se había publicado aún el decreto supremo que autorizará la transferencia de recursos a favor de los pliegos regionales para la contratación del personal. Asimismo, hubo un recorte presupuestal en el acompañamiento pedagógico que afectó el número de servicios educativos acompañados.

19. Mediante RM N.º 124-2018- Minedu.

20. El detalle de cada una de estas estrategias y su aplicación en cada grupo de servicios educativos de los distintos niveles se encuentra en la RM N.º 124-2018-Minedu.

21. Ciertamente, el propio cambio de gobierno también contribuyó en este hecho. Así, por ejemplo, el cambio en la conducción del Ministerio de Economía y Finanzas supuso la demora en el proceso de programación, así como en la determinación y envío de los toques presupuestales a los sectores.

Dichas demoras han ocasionado que las estrategias formativas (visitas de asistencia técnica, talleres, GIA/ micro-talleres, cursos virtuales, entre otros) y la elaboración de materiales requeridos para la implementación curricular se reorienten, reajusten, cancelen o se lleven a cabo con recursos de actores regionales y locales.

Por último, hasta el cierre de este balance, la Corte Suprema aún no resuelve la demanda interpuesta en relación con el enfoque de igualdad de género del currículo nacional. La demora en este fallo afectó la capacitación de docentes, elaboración de los textos escolares, impresión del propio documento del CNEB, entre otras acciones previstas en la implementación del currículo nacional para este año. Al respecto, se debe reiterar la posición del CNE sobre el currículo nacional y la relevancia del enfoque transversal de igualdad de género, pues este promueve que las instituciones educativas sean espacios de aprendizaje, valoración, tolerancia, respeto y seguridad con el fin de promover el reconocimiento de la diversidad y la superación de la discriminación<sup>22</sup>.

### **Avances curriculares en Educación Básica Especial y la Educación Básica Alternativa**

Durante el periodo de análisis, la Dirección de Educación Básica Especial ha ejecutado un programa piloto para validar una ruta de implementación del CNEB para los servicios de EBE. Este programa se ejecutó en cuatro regiones y

22. Véase:

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

<http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/comunicados/comunicado-1-educacion-integral-e-igualdad-de-genero-2302.pdf>

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

en cada una de ellas se trabajó con cinco servicios educativos (cuatro CEBE y un Prite). Asimismo, se programaron siete talleres macrorregionales de asistencia técnica a nivel nacional para el fortalecimiento de la gestión pedagógica e institucional de los servicios EBE (Prite, CEBE y SAANEE). Estos incluyen información sobre el currículo nacional y las adaptaciones curriculares para la modalidad.

Por su parte, la Dirección de Educación Básica Alternativa ha realizado importantes esfuerzos para elaborar y validar sus programas curriculares, así como los materiales a ser utilizados desde 2019. Dicha validación incluye juicios de expertos, mesas de consulta con docentes y aplicación experimental en un conjunto de Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), ubicados en diez regiones y en el Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa. El equipo que está a cargo de la elaboración de los programas señala que las áreas curriculares a las que se les está dando un mayor énfasis son Inglés y Educación para el trabajo, sobre todo esta última dada su importancia en el desarrollo de habilidades para la empleabilidad.

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

### **Elaboración de materiales educativos**

En mayo de 2018, el Minedu organizó mesas de consulta sobre los contenidos vinculados a género y violencia/terrorismo presentes en algunos de los cuadernos de trabajo y

textos escolares del nivel secundario<sup>23</sup> con el objetivo de recibir sugerencias para su tratamiento. En estas mesas participaron representantes de diversos sectores del Congreso de la República, del Poder Ejecutivo, ONG, universidades, especialistas de la academia, asociaciones de padres de familia, entre otros. La organización de estas mesas fue, en gran medida, una respuesta a los reiterados cuestionamientos formulados por algunos congresistas a dichos contenidos<sup>24</sup>.

Si bien esta disposición es un paso positivo hacia la discusión pública de temas relevantes para la educación peruana, la manera cómo se organizaron los espacios de consulta no fue la más adecuada, puesto que : (i) se entregaron extractos de los materiales y no los textos completos; (ii) la anticipación con la que se entregaron dichos materiales fue muy limitada, lo que no permitió su adecuado análisis; (iii) la metodología no consideró los diferentes perfiles de los consultados; (iv) las personas que estuvieron a cargo de la conducción de las mesas no tenían el manejo suficiente que requería una tarea de esa naturaleza<sup>25</sup>. Esto generó que gran parte de la opinión pública critique la pertinencia e inclusión de textos consultados en función de preferencias particulares, sin considerar que los estudiantes están expuestos a un conjunto amplio de textos de las más diversas temáticas y posturas. Se recomendó que la labor educativa propicie en ellos la capacidad para el discernimiento y la reflexión crítica sobre los contenidos y sus diversas posturas.

Sin embargo, se debe resaltar que el material consultado presentaba serias debilidades en su elaboración. La selección de los textos y, sobre todo, las actividades propuestas no promovían una reflexión crítica sobre los temas, su nivel de exigencia y progresión no parecían adecuados al grado y grupo de estudiantes a quienes estaban dirigidos. En general, este material no parecía estar alineado al enfoque de competencias ni a los aprendizajes y perfil que

busca desarrollar el currículo nacional, a pesar de ser textos elaborados hace ya varios años.

Lo ocurrido, más allá de las decisiones coyunturales del Minedu —como reemplazar un cuaderno de trabajo de lectura— constituye una oportunidad para que se revise la manera cómo se lleva a cabo actualmente esta tarea, y se formule una política adecuada sobre la producción/adquisición, distribución y uso de los materiales y recursos educativos en el marco de la implementación del CNEB<sup>26</sup>, puesto que no es la primera vez que ocurre tal situación. Asimismo, es importante mencionar lo poco que se conoce sobre la calidad de los materiales elaborados para las poblaciones que asisten a escuelas primarias rurales y de Educación Intercultural Bilingüe, así como a las modalidades de Educación Básica Alternativa y Especial, y en menor medida, sobre su uso en las aulas.

Por último, la mayor disponibilidad de recursos financieros con la que ha contado el sector en los últimos años se ha traducido en una mayor producción o adquisición de materiales educativos. No obstante, las decisiones sobre qué material o recurso necesitan los estudiantes y docentes no se basa en mayores reflexiones que consideren evidencia sistemática, sino más bien parece responder a iniciativas o

---

23. Los materiales que se consultaron fueron (i) Cuaderno de Trabajo y Manual para el Docente de Comprensión Lectora de 5to de secundaria distribuido en los servicios educativos JEC; (ii) Cuaderno de Trabajo y Texto Escolar de Historia, Geografía y Economía de 5to de secundaria distribuido en los servicios educativos secundarios; y (iii) Texto de Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica de 1ro, 2do y 3ro de secundaria, no impreso ni distribuido.

24. En diversas ocasiones, el ministerio llegó a ceder parte de sus responsabilidades legales (el ministerio tiene un rol de rectoría sobre los contenidos de los textos escolares) y ofreció enviar los textos al Congreso para su revisión.

25. Véase: <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/opiniones/opinion-sobre-participacion-en-mesas-de-consulta-enfoque-de-genero-y-terrorismo.pdf>

26. Al cierre del presente Balance, a través de la RM N° 451-2018-Minedu, el Ministerio dispuso la formación de una Comisión encargada de proponer los lineamientos para la dotación de materiales para la educación básica.

decisiones ad hoc de los especialistas o funcionarios sobre lo que ellos consideran que es pertinente en un determinado momento, a partir de criterios que pueden tener un carácter idiosincrático o, simplemente, basarse en intuiciones circunstanciales. Esto resulta evidente cuando se revisan los listados de materiales para los distintos grados, áreas, niveles y modalidades que actualmente el Minedu distribuye, y no se encuentran, por ejemplo, criterios claros sobre la asignación de ciertos recursos educativos, o la cantidad de materiales enviados a los docentes del nivel primario que están a cargo de todas las áreas curriculares.

Lo descrito da cuenta de la necesidad de evaluar la conveniencia de establecer una unidad técnica responsable que oriente la implementación del Currículo Nacional de

los tres niveles y modalidades de la educación básica de manera articulada y consensuada al interior del Minedu<sup>27</sup>. Para ello, es indispensable la elaboración de un plan multianual que defina los objetivos, condiciones y estrategias principales para la aplicación del currículo en todas las modalidades y niveles educativos de la educación básica. Este plan debe considerar los componentes que aún no han sido desarrollados o aprobados: sistema de monitoreo, evaluación curricular y los lineamientos para la evaluación de los aprendizajes; la elaboración de materiales y recursos educativos que apoyen la implementación curricular; y la adaptación curricular con el fin de garantizar que se generen las condiciones que favorezcan el aprendizaje de todos los estudiantes, independientemente de la modalidad a la que asistan.

## 2.2 Evaluación de los aprendizajes

Desde 1996, el Ministerio de Educación, a través de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC), conduce evaluaciones estandarizadas de aprendizajes. El propósito original de estas era generar información sobre: (i) el desempeño general del sistema en su tarea de asegurar los aprendizajes previstos en el currículo para todos los estudiantes, y (ii) conocer las variables que explican las diferencias en los logros de aprendizaje de modo que se puedan diseñar políticas educativas efectivas para la mejora de los mismos.

Así, la UMC ha conducido evaluaciones muestrales de aprendizaje en 1996, 1998, 2001, 2004 y 2013; también participó en estudios internacionales (los del Laboratorio Latinoamericano coordinado por Unesco en 1997, 2006 y 2013; el *Programme for International Student Assessment* (PISA) de la OCDE en 2001, 2009, 2012, 2015; y el estudio sobre ciudadanía y educación cívica de la *International Association for the Evaluation of Student Achievement* (IEA) en 2016. Asimismo, entre 2007 y 2016 se condujeron evaluaciones censales en segundo grado de primaria (lectura y matemáticas), en cuarto grado de Educación Intercultural Bilingüe (lectu-

---

27. Al respecto, véase en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/032-2016opinioncnecurriculo.pdf>

ra en lengua materna y castellano) y luego en otros grados (segundo de secundaria desde 2015).

La implementación de evaluaciones censales fue una decisión tomada en 2006 y tuvo como primer resultado no poder implementar el plan de evaluaciones que la UMC había diseñado a efectos de lograr una mayor cobertura curricular con relación a las áreas y los distintos grados, dado el inmenso peso operativo que implican las evaluaciones censales.

Al mismo tiempo, la aplicación de una evaluación en grados tempranos y con carácter censal ha limitado la posibilidad de generar información para el diseño de políticas educativas. Asimismo, los resultados de estas evaluaciones han sido utilizados casi de modo exclusivo, y como si fuesen suficientes, para definir acciones vinculadas al fortalecimiento de la gestión educativa, incentivos económicos y el diseño de los recursos educativos (León, 2018). Como se sabe,<sup>28</sup> este sobredimensionamiento de la importancia de las evaluaciones censales estandarizadas ha llevado a que se presenten problemas de estrechamiento curricular —se

pone mayor énfasis en lo que es evaluado en desmedro de lo que no es considerado por la prueba que, por su carácter censal, cubre una fracción muy pequeña del currículo, incluso con relación a la lectura y las matemáticas— y de preparación para la prueba (Guadalupe & Castillo, 2014; León, 2018). Los efectos no deseados de las pruebas estandarizadas se tornan aún más agudos cuando estas son usadas como criterio determinante para otorgar incentivos económicos.

Lo anterior sugiere que es necesario repensar las evaluaciones estandarizadas tanto en términos de su carácter (censales o muestrales), alcance (grados y áreas cubiertas) y construcción de un plan nacional de evaluaciones como el que se había diseñado hace más de una década. En ese sentido, es importante considerar también cuál es el mejor arreglo institucional para el diseño y administración de las evaluaciones estandarizadas. Al respecto, el CNE considera que es pertinente que las áreas técnicas que producen información clave para evaluar el desempeño del sistema educativo (como la UMC y la Unidad de Estadística) gocen de autonomía técnica.

## 2.3 Modelos de servicio educativo flexibles y pertinentes en la educación secundaria

Durante el periodo de estudio, no se han dado cambios significativos respecto a lo reportado en el anterior balance del PEN. Con respecto a las JEC, no se incrementó el número de servicios en el 2018, que actualmente asciende a 2001, debido a la falta de presupuesto y a la decisión de reflexionar el diseño del modelo para mejorar la propuesta pedagógica y culminar los procesos de acondicionamiento de locales.

28. De acuerdo a lo documentado internacionalmente, en abril de 1989 un número especial de *Educational Leadership* (<http://www.ascd.org/publications/educational-leadership/apr89/vol46/num07/toc.aspx>) advertía sobre estos problemas y más recientemente Darling-Hammond (Darling-Hammond, 1991, 1994) y Au (Au, 2007) han llamado la atención sobre ello. Asimismo, la investigación sobre políticas sociales en los Estados Unidos en los años setenta derivó en la formulación de las

Leyes de Campbell (Campbell, 1979) que justamente advierten sobre los efectos perversos de sobrecargar la importancia que se da a un indicador singular. En un sentido similar, la American Statistical Association (ASA) se ha pronunciado más recientemente sobre el uso irreflexivo y fetichista de algunos indicadores singulares que son despojados de sentido y reflexión crítica sobre sus limitaciones y relación con el contexto (Wasserstein & Lazar, 2016).

La secundaria técnica, por su parte, ha avanzado en la elaboración de un marco normativo y el plan de estudios diferenciado para formalizar este modelo. Con respecto a su cobertura, en 2018 esta modalidad atendió a más de 356 mil estudiantes, en 1340 servicios educativos y 8 mil docentes.<sup>29</sup> Por último, en el 2018, las tres formas de atención diversificada (FAD) atendieron conjuntamente a 10 047 en 176 servicios educativos, lo cual implica un incremento de 2000 estudiantes y 40 servicios educativos con respecto al año anterior<sup>30</sup>. No obstante, la implementación de estas formas de atención tiene dificultades en asegurar las condiciones adecuadas para los estudiantes, pues se gestiona de forma centralizada debido a que sus lineamientos no parecen considerar estrategias de capacitación a los actores involucrados ni considerar un enfoque territorial para establecer los roles y responsabilidades de los diferentes niveles de gestión. Esto genera problemas de implementación y funcionamiento dentro de estos servicios, ya que los estudiantes no cuentan con la alimentación necesaria, o la infraestructura es inadecuada o se encuentra deteriorada, lo cual compromete la salud e integridad de los adolescentes (Defensoría del Pueblo, 2017; Guerrero, 2018).

Con el fin de promover la oferta de servicios educativos adaptados a las características y necesidades educativas de los estudiantes de educación básica, en noviembre de 2017 el Minedu aprobó *las disposiciones para la elaboración de modelos de servicio educativo (MSE) en la educación básica*<sup>31</sup>, que detalla los tres componentes requeridos para la formaliza-

ción de estos modelos: pedagógico, de gestión y de soporte. De esta manera, el objetivo de la norma es establecer y unificar los criterios y procedimientos para la creación de servicios educativos diversificados.

En el marco de esta norma y durante el periodo de análisis, se han aprobado los MSE Secundaria con residencia estudiantil en el ámbito rural,<sup>32</sup> el MSE Secundaria en Alternancia<sup>33</sup> y el MSE Secundaria Bilingüe<sup>34</sup>. Se espera que los modelos de Jornada Escolar Completa (JEC), Colegios de Alto Rendimiento (COAR), Servicio Educativo Hospitalario, Secundaria Tutorial y Secundaria Técnica, establecidos antes de la aprobación de esta norma se adecúen a los parámetros aprobados. No obstante, se requiere tener cuidado con una norma de este tipo en cuanto no burocratice o centralice la gestión de modelos educativos y no impacte negativamente en la autonomía de las instituciones educativas.

29. Información extraída de la presentación del Ministro Daniel Alfaro "Educación. Metas 2018- 2021".

30. Información proporcionada por la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural.

31. Mediante RSG N.º 345-2017-Minedu

32. Mediante RM N.º 732-2017-Minedu

33. Mediante RM N.º 528-2018-Minedu

Mediante RM N.º 519-2018-Minedu



# OBJETIVO

ESTRATÉGICO

Maestros bien  
preparados que ejercen  
profesionalmente la  
docencia

3

En el Objetivo estratégico 3 del PEN al 2021 se propone contar con docentes que se desempeñen de manera ética y competente, que sean valorados y que contribuyan de manera eficiente y eficaz al logro esperado en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Es necesario formular e implementar una política integral docente que comprenda de forma articulada la formación, carrera, bienestar y gestión de la docencia. En esta sección se revisarán los avances en los resultados “*Sistema integral de formación docente*” y “*Carrera Pública Magisterial renovada*”, así como los retos pendientes.

### 3.1 Formación docente en la educación básica

En las últimas décadas, las políticas vinculadas a la formación docente no priorizaron el desarrollo de una política de formación inicial docente que comprenda a todas las instituciones formadoras, tanto institutos como universidades. En ese contexto, las propuestas llevadas a cabo en 2016 y 2017 respecto a los institutos sufrieron retrocesos por los cambios de gestión ministerial ocurridos durante el periodo de análisis de este balance.

En mayo de 2018, el Minedu sometió a consulta el perfil de egreso de la formación inicial docente. Dicho perfil no estaba acorde con el avance pedagógico y no respondía al nuevo marco regulatorio de la educación superior. Asimismo, no guardaba consonancia con las competencias del Marco de Buen Desempeño Docente y con los otros componentes que se estaban diseñando en el marco de la implementación de la Ley de Institutos, como el Modelo de Servicio Educativo que orientaría el tránsito de los Institutos de Educación Superior Pedagógica a Escuelas de Educación Superior Pedagógica, la norma técnica de licenciamiento, entre otros. Posteriormente, el Minedu retomó parte de las propuestas de 2016 y 2017; sin embargo, es necesario continuar y sostener los avances relacionados a la mejora de la formación inicial docente.

Por otro lado, respecto a la formación docente en servicio en 2017, se aprobaron dos cambios importantes sobre el acompañamiento pedagógico. El primero suponía la creación del Acompañamiento Pedagógico Interno como una modalidad orientada a fortalecer el desarrollo de la autonomía escolar en un marco de mejora continua. El segun-

do fue el encargo de gestión de dos de los programas de acompañamiento pedagógico<sup>35</sup> de la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGBER) a la Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS). Estos cambios se produjeron en el marco de la creación del Servicio Nacional de Formación Docente y Directiva. Esta iniciativa supuso un gran esfuerzo para constituir un sistema de formación docente que dé sentido y coherencia a los itinerarios formativos que existen o, deberían existir, en el marco de la Carrera Pública Magisterial (CPM), atendiendo a las distintas necesidades de los docentes y a la diversidad de ámbitos del país. Esto permitirá que las políticas formativas prioricen la mejora de la calidad de las prácticas pedagógicas antes que las metas de cobertura de programas de capacitación fragmentados, como se viene haciendo hace décadas. Lamentablemente, la iniciativa sobre el Servicio Nacional de Formación Docente y Directiva aún no ha sido

---

35. Acompañamiento Pedagógico en el caso de servicios educativos de primaria polidocentes urbanas y servicios educativos de secundaria Jornada Escolar Completa (JEC).

formalmente aprobada por el Minedu a pesar de lo avanzada que estaba la propuesta, desarrollada en diálogo con actores de todo el país hacia fines de 2017. Asimismo, durante 2018 el acompañamiento pedagógico en los servicios educativos JEC regresó a la conducción de la DIGBER al ser entendida más como una estrategia de implementación curricular que de formación docente.<sup>36</sup>

El gran desafío respecto al acompañamiento pedagógico es que deje de ser asumido como una intervención y a la que se le atribuyan resultados que están lejos de su alcan-

ce como, por ejemplo, resolver las deficiencias de la formación inicial docente. El acompañamiento pedagógico, al ser una estrategia de formación en servicio, debe adquirir sentido y soporte en ese contexto. Por ello, el Minedu necesita desarrollar un sistema de formación docente y romper con la lógica de acciones de capacitaciones aisladas y sin relación con la carrera profesional docente con la que ha operado en las últimas décadas. Las propuestas elaboradas entre 2016 y 2017 respecto a la constitución de un sistema de formación docente deberían ser nuevamente consideradas.

## 3.2 Carrera profesional docente

### Evaluación docente

La evaluación docente ha sido uno de los componentes que se ha mantenido a través de las sucesivas gestiones ministeriales en el último año. Con la aplicación de la evaluación de desempeño docente al primer grupo de docentes del nivel inicial en 2017 y la evaluación de desempeño en cargos directivos de instituciones educativas y de las UGEL y DRE en 2018, el Minedu ha logrado conducir las cuatro evaluaciones consideradas en la Ley de Reforma Magisterial: (i) evaluación para el ingreso a la CPM; (ii) evaluación para el ascenso; (iii) evaluación para el acceso a cargos en las áreas de desempeño laboral; y (iv) evaluación del desempeño docente.

En estas evaluaciones, a diferencia de las realizadas en el marco de la Ley de Carrera Pública Magisterial 2007, no se presentaron mayores cuestionamientos sobre irregularidades en su proceso de elaboración, aplicación y/o calificación; sin embargo, es importante considerar que, a medida que pasa el tiempo, la agenda de evaluaciones de la LRM se torna más compleja<sup>37</sup> de gestionar para el Minedu y, especialmente, para las instancias de gestión educativa descentralizada que participan en estos procesos y que ven recargadas sus labores.

---

36. Durante el periodo de análisis de este balance, el acompañamiento pedagógico se ha implementado en cuatro poblaciones distintas: (i) servicios educativos de primaria multigrados rurales; (ii) servicios educativos de primaria EIB; (iii) servicios educativos polidocentes urbanas; y (iv) servicios educativos de JEC. En 2018 los recursos presupuestales destinados al acompañamiento pedagógico se redujeron, lo que derivó en la disminución en el número de servicios educativos y estudiantes que cuentan con acompañamiento pedagógico.

37. Entre 2017 y 2018 el número de evaluaciones ha crecido; sin embargo, no se trata solo de un tema de cantidad, sino de la complejidad que conlleva el diseño y ejecución de cada tipo evaluación, cada una con distintos instrumentos, procesos y temporalidades según los niveles, modalidades y ámbitos donde se aplica.

En este contexto, la reducción en la periodicidad de la evaluación de nombramiento de dos años a uno, aprobada en abril de 2018 a través de la Ley N.º 30747, recarga aún más la agenda de evaluaciones docentes hasta 2022<sup>38</sup>. De acuerdo con lo señalado por el exministro Vexler<sup>39</sup>, la razón por la que se promovió esta modificación fue para brindar mayores oportunidades a los docentes para su ingreso a la CPM y por la preocupación de que los docentes contratados representan actualmente casi el 45 % del total de docentes del sector público. En ese sentido, se esperaba que al 2022 ese porcentaje se redujera al 25 %. Para llegar a ese objetivo, el sustento de la norma señalaba que se pondría a concurso cerca de 37 mil plazas cada año y se esperaba que el ritmo anual de nombramiento sea entre 14 mil y 20 mil docentes.

No obstante, es importante notar que en el Concurso de Nombramiento de 2017 solo se cubrieron poco más de 10 mil 750 de las 37 mil plazas que se convocaron, no solo porque menos del 10% de los docentes que postularon aprobaron la evaluación, sino también porque muchas de las plazas ofertadas no resultaron atractivas para los postulantes, quienes no las eligieron.

En ese marco, se debe resguardar el nivel de exigencia para el ingreso a la CPM. De la misma forma, antes de reducir el periodo de los concursos de nombramiento, habría sido deseable primero aplicar una evaluación detenida y rigurosa sobre el número de docentes y su distribución en el te-

rritorio que el sistema educativo actual requiere, más aún si se considera el ritmo de crecimiento que en las últimas décadas ha experimentado dicho número en relación con la matrícula de estudiantes.

En 2017, el ministerio convocó por primera vez la Evaluación de Desempeño Docente (EDD), la cuarta evaluación contemplada en la LRM, cuyos resultados, a diferencia de las tres evaluaciones anteriores, tiene consecuencias en la estabilidad laboral del docente. La ejecución de la EDD enfrentó dificultades en el contexto de la huelga magisterial. Si bien dicha paralización en un primer momento se centró en demandas relacionadas a mejoras remunerativas y de condiciones laborales de los docentes, cuando se intensificó, emergió el cuestionamiento no solo a la ejecución de la EDD, sino a su naturaleza. A ello contribuyó la insuficiente comunicación sobre los objetivos de la EDD, la falta de legitimidad del Sutep y la disputa por el control sindical del magisterio, así como los propios errores del Gobierno en el manejo de la huelga. Pese a ello, el Minedu decidió continuar con la ejecución de la EDD y defendió la posición establecida en la LRM de que el mérito sea el criterio para la permanencia de los docentes en el marco de la carrera magisterial.

Este año la aplicación de la EDD a los docentes de nivel inicial de las dos primeras escalas<sup>40</sup> (16 963 docentes) se está desarrollando sin mayores dificultades. Considerando la experiencia de la primera evaluación, se realizaron algunos ajustes a los instrumentos, en la: (i) observación de aula (se amplió de dos a tres visitas: diagnóstica, de evaluación y de recuperación); (ii) pauta de observación de la gestión del espacio y los materiales en el aula (se ofrece retroalimentación al docente luego de la aplicación); (iii) pauta de valoración basada en evidencia (se separó el aspecto de planificación con una rúbrica específica para su evaluación y se unificaron los aspectos de responsabilidad y compro-

38. La ley establece que esta medida solo se aplicará en el periodo comprendido entre 2018 y 2022.

39. Al respecto, véase las entrevistas al exministro Vexler: <https://andina.pe/AGENCIA/noticia-minedu-ano-2022-al-menos-75-profesores-debe-ser-nombrado-703490.aspx>

<https://larepublica.pe/sociedad/1212883-hasta-el-2022-buscaran-nombrar-a-mas-de-14-mil-docentes-cada-ano>

40. Escalas 1 y 2

miso en una sola rúbrica). Por otro lado, resulta importante notar que las evaluaciones de acceso de 2018 no incluyeron concursos para cargos de las áreas de desempeño diferentes a las de gestión pedagógica, aun cuando se ha creado el cargo de especialista de formación docente, por ejemplo.

Finalmente, la implementación de las diferentes evaluaciones que dispone la LRM constituye un reto debido a las limitaciones que tiene el país en la construcción de pruebas, presencia de instituciones y especialistas en evaluación, y desafíos logísticos y contractuales propios de la gestión pública. En ese marco, resulta pertinente discutir sobre la posibilidad de contar con un instituto de evaluación independiente que busque especializar el recurso humano existente para las tareas de evaluación y optimizar los aspectos logísticos y presupuestales que conllevan.

### **Aumento de la remuneración docente y mejora de condiciones laborales**

Como consecuencia de las huelgas magisteriales, el Minedu se comprometió a un conjunto de mejoras en las condiciones laborales de los docentes, así como a aplicar un estudio que evalúe la posibilidad de elevar el piso salarial de las remuneraciones docentes al equivalente a una UIT en el año 2021.

En ese marco, en agosto de 2017, el Gobierno nacional, a través del Decreto de Urgencia N.º 011-2017, autorizó el incremento de la remuneración para docentes nombrados y contratados. Esta norma se implementó en octubre a través del DS N.º 305-2017-EF, que incrementó el valor hora de trabajo de la primera escala magisterial de S/ 59.35 a S/ 66.67 y estableció el piso salarial en S/ 2000 para los profesores nombrados y contratados, pudiendo los nombrados percibir hasta S/ 3800 (séptima escala magisterial y jornada de trabajo de 30 horas). Ese mismo mes, a través de DS N.º 306-2017-EF, se

establecieron los montos y condiciones para la percepción de la asignación por trabajo adicional y la asignación por cargo en el marco del concurso de encargatura. Esta norma permite que los profesores perciban entre S/ 666 y S/ 2066 adicionales a su remuneración por el desempeño del cargo sin tomar en cuenta el régimen de procedencia. Anteriormente estos montos fluctuaban entre S/ 165 y S/ 900.

Mediante el DS N.º 307-2017-EF, también en el mes de octubre de 2017, se otorgaron los beneficios de Compensación de Tiempo de Servicio (CTS) y subsidio de luto y sepelio a los profesores contratados. Esta norma permite que los docentes contratados perciban anualmente el 14 % de su remuneración mensual por concepto de CTS y el beneficio de subsidio por luto y sepelio de S/ 3000, que equivale al monto que perciben los docentes nombrados.

Por otro lado, a través de la RM N.º 700-2017-Minedu, el exministro Vexler conformó la comisión sectorial para la elaboración del estudio técnico sobre los incrementos al 2021. La comisión concluyó su informe durante la gestión del exministro Alfaro. El estudio muestra que no es posible elevar el piso salarial al nivel de una UIT, ni que es deseable establecer una indexación; tampoco duplicar las remuneraciones del 2016 ni colocar el piso salarial al nivel de la cuarta escala magisterial. No obstante, recomienda que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lidere una comisión multisectorial para que estudie la viabilidad de llevar la remuneración de la primera a la cuarta escala magisterial en el 2021 (Díaz, 2018).

Al cierre de este balance, el Gobierno anunció un aumento de 9 % de la RIM en la primera escala para el siguiente año. En ese sentido, se espera que el MEF asuma la recomendación de formar la comisión multisectorial y que en ese marco se revise no solo el aumento para el 2019, sino la proyección para los siguientes años.

## Revaloración docente

Durante el periodo de análisis, si bien el Minedu continuó con la implementación de las estrategias de revaloración docente, estas se vieron afectadas por el fenómeno de El Niño Costero (FEN), las huelgas docentes y los cambios de gestión.

Entre las becas que ofrece el Estado para fomentar la revaloración docente está la Beca Vocación de Maestro (BVM), la cual busca formar a jóvenes talentosos y con vocación docente en la carrera de Educación para su posterior incorporación en el sistema educativo público. A junio del 2018, 1281 becarios de la BVM se encuentran estudiando en 10 universidades y 9 institutos de educación superior del país<sup>41</sup>. Asimismo, se han realizado las siguientes acciones: (i) elaboración de propuestas de mejora a las bases y el expediente técnico de la beca; (ii) diseño de estrategias de acompañamiento a los becarios; y (iii) coordinaciones para la realización de prácticas preprofesionales en instituciones educativas de gestión pública. Este año no ha habido una nueva convocatoria para esta beca. Por otro lado, el Bono de Atracción que se entrega a los docentes que ingresan a la CPM y ocupan el tercio superior en el orden final de méritos del concurso de nombramiento, cuenta con 3617 beneficiarios, de acuerdo con el Concurso de Nombramiento 2017.

Además, en 2017, el Minedu ha suscrito un convenio de colaboración interinstitucional con el Ministerio de Cultura para que los docentes puedan tener acceso a beneficios en actividades culturales. En el caso de salud, se distribuyeron

cartillas informativas sobre los derechos de los docentes como asegurados de EsSalud y sobre prevención de enfermedades. Considerando la diversidad de ámbitos donde laboran los docentes, se han elaborado materiales específicos para el área rural. También se han desarrollado talleres socioemocionales dirigidos a los docentes, sobre todo de las zonas afectadas por el FEN.

Con el propósito de tener un marco que dé sentido y articule las estrategias descritas, el Minedu está elaborando los Lineamientos de Atracción y Permanencia a la Profesión Docente que considere los componentes de atracción del talento, bienestar y reconocimiento. En diciembre de este año esperan tener aprobado dicho documento

Finalmente, el fortalecimiento de la reforma de la carrera docente debe continuar. En ese sentido, resulta preocupante que, a lo largo del periodo de análisis de este balance, se han formulado proyectos de ley que buscan restituir a los docentes interinos cesados. La labor de estos docentes durante tres décadas debe ser reconocida y aquellos que cumplan con los requisitos tienen el derecho de acceder a la carrera docente de acuerdo a lo dispuesto por la ley, por lo que no es conveniente aprobar una excepción a los principios de esta. Al respecto, el CNE<sup>42</sup> ha resaltado la importancia de asegurar que aquellos profesionales que accedan a la CPM, o asciendan en ella, cumplan con superar los estándares mínimos establecidos y a considerar como centro de las políticas y normas educativas el interés superior del estudiante.

Se requieren aunar esfuerzos, no solo para la evaluación y capacitación de los docentes, sino también para el seguimiento a su permanencia y profesionalismo. En ese sentido, es importante mantener la centralidad del mérito para el acceso, ascenso y permanencia en la carrera pública magisterial docente y desarrollar acciones comunicacionales

41. El número total de ingresantes a la BVM en sus tres convocatorias ha sido de 1497: 258 (año 2014), 737 (2016) y 502 (2017).

42. Véase el comunicado "La Carrera Magisterial debe fortalecerse" en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/comunicados/comunicado-reformamagisterial-fortalecer.pdf>

al respecto. De esta forma, resulta necesario contar con una ruta estratégica que comprenda la implementación de los distintos componentes de la CPM. Al respecto, es importante recordar que todavía se encuentra pendiente la implementación de las áreas de desempeño de formación docente y de innovación e investigación. Si bien durante el periodo de análisis se creó el cargo de especialista de formación —aunque aún no se ha determinado su asignación ni el concurso correspondiente— y se planea crear el cargo de director de red educativa rural como parte de la implementación de los lineamientos de estas redes, todavía persiste la necesidad de contar con una perspectiva a mediano plazo de la política docente y de la implementación de las áreas de desempeño. Al respecto, el CNE también ha manifestado su preocupación por la creación de que operan fuera de la Ley de Reforma Incorporación y la necesidad de incorporarlas a la CPM<sup>43</sup>. Esto contribuirá a

generar un contexto favorable para establecer compromisos con los docentes en lo laboral o profesional y propiciará el impacto social en la población docente que la reforma necesita.

Es necesario formular e implementar una política integral docente que comprenda de forma articulada la formación, carrera, bienestar y gestión de la docencia. Esto implica pensar en procesos formativos, flexibles y diversificados a lo largo de la trayectoria profesional del docente en función de las cuatro áreas de desempeño laboral establecidas en la CPM; en la mejora de las condiciones laborales que involucran dimensiones personales, sociales y físicas que permitan a los docentes desempeñarse de manera óptima; y, finalmente, en mecanismos institucionales de planificación y presupuesto necesarios para la gestión del recurso humano docente.

---

43. Véase: Opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 737/2016-PE que modifica la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial, y establece disposiciones para el pago de remuneraciones de docentes de institutos y escuelas de educación superior en <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinionosobreproyectedeley737.pdf>

# OBJETIVO

## ESTRATÉGICO

Una gestión descentralizada,  
democrática que logra resultados  
y es financiada con equidad



El Objetivo estratégico 4 del PEN propone asegurar una gestión y financiamiento de la educación nacional dirigida con criterios de ética pública, equidad, calidad y eficiencia. En ese sentido, se subraya la importancia de transformar el sistema educativo y la relación entre las instancias de gestión y las instituciones educativas con el fin de asegurar una gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía. En esta sección se revisarán, principalmente, los avances relacionados con dichos resultados. Finalmente, se abordarán de forma breve los avances y desafíos respecto al resultado “educación financiada y administrada con equidad y eficiencia”.

## 4.1 Diseño y articulación del sistema educativo

Parte de las dificultades asociadas al diseño y gestión de la política educativa en el Perú se encuentra relacionada a la manera en que opera el sistema educativo y sus arreglos institucionales. Actualmente, si bien existen iniciativas importantes, se continúa diseñando y gestionando la política educativa bajo una lógica de servicios educativos aislados en un contexto de desarticulación y superposición de roles y funciones entre los niveles de gobierno.

Aunque existe un marco normativo orientado a fortalecer la institucionalidad de la gestión descentralizada, los últimos años se han caracterizado por un debilitamiento de este proceso. Los mecanismos de articulación intergubernamental entre el Minedu y los gobiernos regionales y locales<sup>44</sup> han perdido fuerza y presencia en el sector, debido a que se ha priorizado los GORE ejecutivos, los cuales no han logrado constituirse como espacios de diálogo horizontal. Asimismo, todavía se encuentra pendiente la formulación de la Ley de Organización y Funciones (LOF) para el sector en un marco de gestión descentralizada.

Si bien existe evidencia sobre los problemas de capacidad institucional y técnica en las distintas instancias de gestión educativa (Unesco, 2017), es problemática la gestión a pequeña escala o reconcentración de funciones y decisiones por parte, si bien no exclusiva, del nivel nacional como respuesta a este fenómeno. Se necesitan acuerdos intergubernamentales que permitan desarrollar y visibilizar experiencias regionales y locales para pensar en distintos procesos de descentralización educativa.

En ese sentido, la estructura actual del sistema educativo debe ser evaluada para constituir un sistema habilitador donde las instancias de gestión y los distintos actores educativos converjan, coordinen y se complementen para asegurar que las políticas educativas se gestionen tomando al estudiante como centro. A diferencia de la educación superior—en la cual se ha distinguido la función de supervisión como independiente y se han logrado determinados avances para consolidar el sistema de aseguramiento de la calidad en esta etapa—, la consolidación de la educación básica como un subsistema del sistema educativo aún es compleja.

Por un lado, existe un problema en la estructura del sector educativo que da cuenta de las dificultades del Estado para cumplir un rol de supervisión, pues no puede super-

---

44. Entre ellos la Comisión Intergubernamental del Sector Educación; el Directorio de la Alta Dirección del Minedu y Gerentes de Desarrollo Social y Directores (o Gerentes) de Educación de los gobiernos regionales; y la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación.

visarse a sí mismo y no existe el arreglo institucional claro que defina esta función en la educación básica. Asimismo, no cumple de manera óptima esta función respecto al sector privado, pues los esfuerzos se han concentrado, fundamentalmente, en el plano administrativo o de formalización<sup>45</sup>. Esto debe ser superado para plantear una supervisión de carácter integral que se centre, además del plano administrativo, en propiciar la mejora continua sin limitar las posibilidades de innovación.

Respecto a la organización actual del Ministerio de Educación, es posible dar cuenta que la rectoría de una misma política educativa se encuentra dividida en diferentes direcciones, lo que genera problemas de conceptualización y duplicidad de funciones para el diseño, asistencia y monitoreo de la política educativa, e impacta en el relacionamiento entre instancias de gestión. Para ilustrar esta situación se revisó el proceso de formulación de la Política de Atención Educativa para la Población del Ámbito Rural (Paepar) y la Política para la Población con Necesidades

Específicas de Atención Educativa (Neae), así como la estrategia de acompañamiento pedagógico, pues durante el periodo de análisis se han aplicado cambios y avances respecto a estos tres puntos. Es necesario que se analice con mayor profundidad el impacto de este tipo de organización en la prestación de los servicios educativos y en la calidad del gasto público de los mismos.

En el caso de la Paepar, su aprobación se prolongó a lo largo del periodo de análisis debido a los cambios de gestión y la adecuación de la política al *Reglamento que regula las Políticas Nacionales*<sup>46</sup> promulgado por el Ceplan<sup>47</sup>. Si se diera la aprobación de esta política, como todo parece indicar, la Paepar sería la primera política del sector en responder a las definiciones y normas del Sistema Nacional de Planeamiento; sin embargo, la formulación de esta política no puede desvincularse de aspectos relacionados con su implementación, como explicitar los procesos de coordinación necesarios entre las direcciones del Minedu y el relacionamiento con las instancias de gestión descentralizadas. Según el actual Reglamento de Organización y Funciones (ROF), la asistencia técnica y los modelos de servicio educativo son planteados y desarrollados por distintas direcciones y no se señalan los mecanismos de articulación y coordinación. La atención a la población en el ámbito rural es exclusiva de la Dirección de Educación Inicial (DEI) en el nivel inicial, mientras que la atención en primaria y en secundaria es más compleja. En el caso de primaria, la Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (DISER) se encuentra a cargo solo de los servicios educativos multigrado. En tanto, en el nivel de secundaria, la DISER se encuentra a cargo exclusivamente de las formas de atención diversificada, las cuales representan un porcentaje reducido de los servicios educativos en el ámbito rural.

En el caso de la educación inclusiva, sucede algo similar. Durante el periodo de análisis, se llevaron a cabo esfuer-

---

45. Durante el periodo de análisis de este balance, se propiciaron esfuerzos de supervisión orientados a formalizar instituciones educativas o sancionar faltas de carácter administrativo. Al respecto, en junio de 2017, el ministerio modificó artículos e incorporó disposiciones 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. Estas modificaciones se aplicaron con el fin de incluir como infracciones muy graves las siguientes: registrar con los códigos asignados a la institución educativa, la matrícula o las evaluaciones del estudiante que no haya estudiado o no estudie, o no haya sido evaluado en la misma; así como el ceder, transferir o compartir los códigos asignados a la institución educativa. 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 corresponda, 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.

46. Aprobado mediante DS N.º 029-2018-PCM.

47. Ceplan también se encontraba en proceso de validación de la metodología para el diseño de las políticas nacionales, por lo que la adecuación de esta se ha realizado paralelamente. Esta situación refleja una desarticulación en el nivel nacional y puede conducir a comprometer aspectos importantes de dicha política.

zos para formular la política de educación inclusiva, la cual sigue pendiente de aprobación. Actualmente, la rectoría sobre la atención a la población con Neae no es del todo clara, pues los lineamientos para su atención varían entre las direcciones de la Educación Básica Regular y la Dirección de Educación Básica Especial (DEBE)<sup>48</sup>. Las respuestas respecto a cómo esta organización debe replantearse dependen del enfoque que se maneje sobre inclusión, sobre qué es más conveniente para la atención de estudiantes con Neae y del diálogo y consenso con grupos que tienen agencia en estos temas.

Finalmente, en el caso del acompañamiento pedagógico sucede lo siguiente. Antes de la aprobación del ROF actual, a partir del cual se crea la Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS), ya existía una preocupación por la fragmentación y superposición de esfuerzos y recursos para conducir los procesos de formación en servicio que revelaba la necesidad de contar con una definición y ubicación institucionales de dicha estrategia (Montero, 2011). Por ello, el Minedu procuró dar unidad a esta estrategia a través de una norma técnica<sup>49</sup> que ordene las funciones y los salarios de los acompañantes. No obstante, el problema de desarticulación persiste: las mismas direcciones<sup>50</sup> sobre las cuales tiene alcance esta norma proponen por fuera de ella la contratación de profesionales como “expertos curriculares”, “asistentes técnicos”, entre otros que, en la práctica, desempeñan funciones de acompañamiento pedagógico, pero son contratados con perfiles y honorarios distintos.

El acompañamiento pedagógico, entonces, no se encuentra institucionalizado como una estrategia de formación docente. Por esa razón, en 2017 se encargó a la DIFODS la gestión de “actividades de carácter material, técnico y/o de servicios derivados de las funciones de formación docente en servicio de la DIGEBR”<sup>51</sup> debido a que, de acuerdo con el ROF, “formular las necesidades de formación docente en

servicio, correspondientes a la educación inicial, así como los contenidos y modalidades pertinentes, e implementar y desarrollar programas y estrategias de formación”<sup>52</sup> son funciones de la DIGEBR y de la DIGEIBIRA y de sus unidades orgánicas. Este tipo de encargos de gestión son mecanismos temporales necesarios para asegurar un nivel de alineamiento y unidad; sin embargo, no resulta sostenible y no soluciona el problema del AP<sup>53</sup>. Hace falta una estructura organizacional que responda a la necesidad de contar con un sistema de formación docente y con una rectoría clara en ese sentido.

Los tres casos mencionados anteriormente dan cuenta de la dificultad que existe en el sistema educativo para desplegar esfuerzos coordinados de política y para sostener una visión estratégica a largo plazo. Estos problemas con-

---

48. Por un lado, esta población es atendida por la Dirección de Educación Básica Especial (DEBE) a través de los CEBE y Prite, mientras que en la DIGEBR se atiende a estudiantes con necesidades educativas especiales solo en algunos servicios. Las formas de atención como en los CEBE, desde un sentido estricto del enfoque inclusivo, pueden comprenderse como formas en las que se segrega a estudiantes con necesidades educativas especiales; sin embargo, dadas las limitaciones que se encuentran en el sistema educativo para atender a estos estudiantes, eliminar estos modelos resulta complejo y desafiante, por lo que se debe persistir en desarrollar las condiciones mínimas indispensables para generar espacios con estudiantes diversos en la Educación Básica Regular, pero proporcionando a cada uno los apoyos requeridos para el ejercicio pleno de su derecho a la educación y el logro de aprendizajes (Consejo Nacional de Educación, 2017a).

49. RM N.º 088 – 2018, 2017 y 2016 Minedu. “Acompañamiento Pedagógico en la Educación Básica”.

50. Actualmente existen distintos modelos de AP llevados a cabo por distintas direcciones en el marco de sus funciones según el ROF: Soporte Pedagógico a cargo de la DEP; Acompañamiento Multigrado a cargo de DISER y Soporte Pedagógico Intercultural a cargo de la DEIB.

51. Mediante RVM N.º 002-2017-Minedu.

52. De acuerdo con los artículos 109, 111, 113, 115, 120, 122, 124 en los que se detalla las funciones de las direcciones que forman parte de la DIGEBR y DIGEIBIRA.

53. En 2018 se produjo otro encargo de gestión a partir de la aprobación de las “Orientaciones para la implementación del Currículo Nacional de la Educación Básica el año 2018” a partir de las cuales se encarga a DIFODS el AP como estrategia de implementación curricular, pero se mantiene el Soporte Pedagógico Intercultural en DEIB, Acompañamiento Multigrado en DISER y Acompañamiento Pedagógico en el marco de la JEC y Secundaria Rural Núcleo en DES.

tribuyen a perpetuar brechas y desigualdades en la prestación del servicio educativo, especialmente el de gestión estatal. Por ello, es necesario evaluar y realizar los cambios estructurales necesarios e iniciar una reflexión sobre las definiciones de políticas, estrategias o programas y qué je-

rarquía y relación guardan entre sí mismas. En ese sentido, es importante que el sector cuente con su Ley Orgánica de Funciones que afirme el carácter habilitador del sistema y las funciones de los niveles subnacionales para una gestión educativa territorial cada vez más pertinente.

## 4.2 Avances y desafíos en el fortalecimiento y consolidación de la institución educativa

De acuerdo con la Ley General de Educación, la institución educativa es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo en la que tiene lugar la prestación del servicio y constituye una comunidad de aprendizaje cuya finalidad es la formación integral de sus estudiantes. En ese sentido, si bien existen avances orientados al fortalecimiento de la gestión escolar, se trata de acciones que se continúan implementando en un contexto en el que se opera bajo una lógica de servicios educativos aislados que no conforman una unidad de gestión.

Una condición esencial para desarrollar y articular distintas políticas y estrategias en el sistema educativo es la reconceptualización de las instituciones educativas y la integración de los servicios de la educación básica. Por ello, resulta muy importante la implementación del Registro de Instituciones Educativas (RIE)<sup>54</sup>.

La implementación del RIE supone una serie de etapas y se estima finalizar en 2020. Durante el 2018, se elaboraron instrumentos (guías, manuales de procedimiento y formatos) para facilitar la implementación de este registro y se desarrolló un aplicativo informático. Como parte de este proceso, las DRE o GRE deben proporcionar listados de las

instituciones educativas identificadas junto a los informes de los equipos para que la Unidad de Estadística realice el registro correspondiente. No obstante, el RIE debe pasar de ser concebido como una herramienta de registro a 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 del territorio. Asimismo, debe propiciar la creación de nuevas instituciones educativas de Educación Básica Regular de un carácter integrado que cuente con servicios de los tres niveles. De asumirse así, se facilitaría el desarrollo de modelos de gestión más flexibles y la optimización tanto del recurso humano como de la infraestructura. Avanzar en esa dirección requiere un liderazgo compartido de la alta dirección del Minedu y de las autoridades de los gobiernos regionales y locales dispuestos a emprender este proceso de cambio.

Procesos sostenidos como el que se plantea requieren de directivos que tengan la capacidad y cuenten con las condiciones para ejercer su liderazgo pedagógico. En ese sen-

---

54. En abril de 2017 se aprobó la "Norma que crea y regula el funcionamiento del RIE" mediante RSC N.º 096-2017-Minedu.

tido, se ha realizado el *Programa de segunda especialidad con mención en gestión escolar con liderazgo pedagógico*<sup>55</sup> iniciado en el 2015, el cual ha registrado una serie de modificaciones en su proceso de implementación como su división en un Diplomado de Gestión Escolar y Segunda Especialidad. Los directores<sup>56</sup> que estudiaron este programa han egresado durante 2017 y 2018. Si bien se trata de una iniciativa importante, es necesario plantear mecanismos que permitan al docente que forma parte de la CPM ir formándose progresivamente si desea ejercer la dirección de una institución educativa. Por otro lado, en el 2018 se aprobó una segunda norma de “Escritorio limpio”<sup>57</sup> con el objetivo de simplificar y reorganizar la gestión de las instituciones educativas, así como reducir la cantidad de documentos que los directores deben enviar de forma física a las UGEL correspondientes. Si bien esta norma reduce el desplazamiento del director a la UGEL, no reduce el tiempo de dedicación administrativa que se invierte en trámites virtuales, sumado a los otros sistemas de información o monitoreo que el director debe emplear.

Por otro lado, otro avance importante es la formalización de las redes educativas. Según la Ley General de Educación, estas son instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca. Ahora bien, existen redes a lo largo de todo el territorio impulsadas por distintos actores y se han realizado esfuerzos desde el Minedu, desde hace varios años para institucionalizar estas instancias en el ámbito rural.

En mayo de 2017<sup>58</sup> se aprobaron los Lineamientos que orientan la Organización y Funcionamiento de Redes Educativas Rurales (RER) y en 2018<sup>59</sup> fueron modificados. En ellos se establecen los criterios empleados para focalizar las RER en las cuales se iniciará el trabajo de organización. El principal criterio es el de ruralidad, en el que se considera que aquellas escuelas que integren una RER deben estar registradas en el padrón de asignaciones temporales por

ruralidad a docentes, aprobado en el marco de la Ley de Reforma Magisterial<sup>60</sup>. Como siguiente filtro, se seleccionó a la RER según los resultados de la ECE; lo cual resulta problemático en tanto los logros de una red educativa no solamente se deben medir con este criterio. Este proceso de focalización se ha realizado de forma conjunta con las UGEL y DRE y se estima que debería terminar a fines de 2018 para que las RER puedan implementarse formalmente en 2019. Esto exige que el proceso de focalización considere los criterios del RIE y se alineen los cronogramas, ya que la implementación del RIE tiene previsto concluir el 2020.

La implementación de estas redes involucra la creación del cargo de director de red. Al cierre de este balance, el Minedu trabajaba en la creación del cargo de “director de Red Educativa Rural” en el área de desempeño laboral de Gestión Institucional de la CPM, lo que implicaría modificar la Ley de Reforma Magisterial.

54. En abril de 2017 se aprobó la “Norma que crea y regula el funcionamiento del RIE” mediante RSG N.º 096-2017-Minedu.

55. Debido a la disposición de la Sunedu sobre la imposibilidad de las universidades de dictar programas de segunda especialidad si no contaban con licenciamiento institucional, se suspendió temporalmente el programa y la división señalada. Las entidades formadoras contratadas no cumplían con este requisito, ofreciéndose la alternativa de obtener el licenciamiento en un plazo prudente (ejecución del diplomado) para iniciar la segunda especialidad, cumpliendo con esta disposición. De allí la existencia de dos grupos de directivos de la primera cohorte (2015). Asimismo, otras modificaciones se encuentran referidas a la incorporación de capacitación en la rúbrica de observación de aula según las evaluaciones de desempeño, así como la reprogramación del programa debido a las consecuencias del fenómeno de El Niño.

56. El Diplomado y la Segunda Especialidad estuvo dirigido a directores y subdirectores de instituciones educativas públicas de educación básica y técnico-productiva que fueron sujetos de evaluación en el 2014 para la ratificación en sus cargos, así como a aquellos que accedieron al cargo de director y subdirector como resultado de la evaluación de acceso, como parte de la Ley de Reforma Magisterial.

57. Mediante RM N.º 321-2017-Minedu.

58. Mediante RSG N.º 114-2017-Minedu.

59. Mediante RM N.º 143-2018-Minedu.

60. Esto puede resultar problemático en tanto las instituciones educativas que son consideradas por el INEI y por la Unidad de Estadística del Minedu como rurales, no lo son por ese padrón.

La creación del cargo de director de red educativa es pertinente, pero no debe ser exclusivo al ámbito rural. Sucede que las redes educativas operan también en ámbitos urbanos y, si se quisiera formalizar el cargo de los directores de redes de este ámbito, se tendría que iniciar nuevamente un proceso similar de ajuste normativo. Solo en Lima Metropolitana, por ejemplo, existen 138 redes educativas constituidas oficialmente.

Las acciones señaladas anteriormente reflejan esfuerzos importantes para fortalecer a la institución educativa. Ahora bien, 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 de un sistema en el que sus atribuciones como unidad de gestión se encuentren claramente definidas y de 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. Se requiere de un sistema donde las decisiones no sean tomadas exclusivamente de forma centralizada, sino, más bien, en función de los espacios más próximos donde se producen los procesos de aprendizaje de los estudiantes: las instituciones educativas. Estas son condiciones necesarias para propiciar su autonomía y para facilitar la autoevaluación, la mejora continua y rendición de cuentas. Es con este propósito que debe formularse la Ley de Organización y Funciones (LOF), aún pendiente en el sector educativo, y los ajustes necesarios en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minedu.

## Financiamiento de la educación

En 2017, la asignación presupuestal del sector Educación pasó de 27 130 a 29 573 millones de soles. Esto representa un 11 % a soles de Lima Metropolitana de 2009. Este incremento es mayor al obtenido entre 2016 y 2015 (7 %) <sup>61</sup>. Asimismo, en 2017, los indicadores de gasto por alumno de los diferentes niveles y modalidades de la educación básica muestran un incremento con respecto al año anterior; así, se observa que la educación básica inicial presenta el mayor incremento (19 %), seguido por la educación básica secundaria (12 %) y, en último lugar, la educación básica alternativa (2 %).

El gasto por alumno debe considerar los reales costos de proveer un adecuado servicio educativo dado los diferentes contextos y necesidades de los estudiantes. Para ello, los ejercicios de costeo que consideran la diversidad de los servicios educativos son necesarios para conocer con mayor precisión el gasto que necesita el sector (Alvarado, 2011). A partir de estos criterios, será posible formular presupuestos que fomenten la equidad en el sistema educativo y propiciar la inversión de mayores recursos para la atención de los grupos de estudiantes en situación de vulnerabilidad.

---

61. Las cifras se refieren al Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Información extraída del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>). Fecha de consulta 10 de diciembre.



# OBJETIVO

## ESTRATÉGICO

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

En el Objetivo estratégico 5 del PEN al 2021 se propone asegurar una educación superior de calidad que consolide la formación integral de las personas y les permita desarrollar sus competencias, alcanzar niveles mayores de especialización y contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país. En esta sección se abordarán los avances y retos de los resultados: “renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo”, “se produce conocimientos relevantes para el desarrollo y lucha contra la pobreza” y “centros universitarios y técnicos forman profesionales éticos, competentes y productivos”.

## 5.1 Acciones para renovar la estructura del sistema de educación superior

El actual proceso de reforma de la educación superior se inició en el 2014 para las universidades, al promulgarse la Ley N.º 30220, Ley Universitaria, y para el caso de los institutos, en 2016, con la promulgación de la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera pública de sus docentes, y su reglamento publicado al año siguiente. A lo largo de este proceso, se pueden identificar algunos avances en las políticas de licenciamiento y articulación del sistema de educación superior y, desafortunadamente, la no conclusión del proceso de reorganización del ente acreditador (Sineace).

### Licenciamiento

La reforma de la educación superior tiene como uno de sus pilares más importantes el licenciamiento, procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad (CBC) para ofrecer el servicio educativo. La Sunedu se encuentra a cargo de este proceso para el caso de las universidades y de las escuelas de posgrado, mientras que el Minedu se ocupa de los institutos y de las Escuelas de Educación Superior.

A julio de 2018, 50 universidades habían obtenido su licenciamiento institucional, 7 universidades se encontraban en la segunda fase de evaluación, 48 contaban con un informe de observaciones que deben subsanar en la primera etapa de la evaluación y a 35 se les había requerido presentar un Plan de Adecuación (PDA) que les permita subsanar los incumplimientos de las CBC. Aquellas universidades que no hayan obtenido el licenciamiento institucional y que no presenten o no cumplan con su Plan de Adecuación en los plazos establecidos no obtendrán la licencia institucional.

A partir de la denegatoria, estas instituciones no podrán admitir más alumnos, aunque sus actividades no cesarán de manera intempestiva, pues tendrán un plazo de dos años para hacerlo.

Con el licenciamiento se han logrado avances en diferentes campos: generación de información sobre la oferta educativa (carreras y plana docente); instalación o mejora de los sistemas de gestión, o la implementación de mejoras en la infraestructura o en los servicios educativos complementarios (por ejemplo, el servicio médico), entre otros. Asimismo, algunas instituciones dejaron de ofrecer algunos programas o cerraron locales o filiales de modo voluntario<sup>62</sup>. En este caso, la Sunedu ha acompañado y supervisado el proceso de reubicación de los estudiantes afectados

62. Doce universidades (7 privadas y 5 estatales) han cerrado voluntariamente 97 locales; mientras que, de las 50 universidades licenciadas, 26 han dejado de ofrecer 775 programas profesionales, entre programas de pregrado (142), maestría (447), doctorado (48) y segundas especialidades (138), porque no cumplían con las CBC.

por dichos cierres, lo cual deja importantes lecciones para afrontar las denegatorias de licencias.

Si bien los avances señalados son importantes, todavía existen discusiones pendientes. El licenciamiento institucional ha permitido conocer información respecto a la cantidad de programas universitarios existentes. Por ejemplo, las 20 universidades licenciadas al momento de la publicación del informe bienal de la Sunedu ofrecían, en conjunto, un total de 1067 programas profesionales entre aquellos de pregrado, maestría y doctorado (Sunedu, 2018). Esta cantidad sugiere que resulta inviable pensar en el licenciamiento de todos los programas en el país. Una opción es modificar el artículo 15.º numeral 1 de la Ley N.º 30220 y establecer áreas específicas donde sí se requiera verificar las condiciones básicas de calidad, como Medicina Humana y Educación.

Asimismo, es necesario evaluar si la normatividad vigente refleja la existencia y necesidades de los distintos modelos de universidad o instituciones educativas de educación superior que existen y se requieren en el país. El reconocimiento de estos distintos modelos debería llevar a establecer las condiciones básicas de calidad que las instituciones educativas deben cumplir en función del tipo de oferta educativa. Así, deviene necesario pensar si es viable la idea de una instancia única de licenciamiento de todas las instituciones de educación superior.

En el caso de los institutos, el procedimiento de licenciamiento fue establecido en la Ley N.º 30512. A diferencia del caso universitario, este procedimiento empezó en enero del 2018 únicamente con los institutos privados. Al cierre de este balance, siete institutos habían obtenido el licenciamiento y 45 se encontraban en proceso. El cronograma actual establece cuándo le corresponde presentar su solicitud a cada institución y se prevé que el último grupo lo

haga en el 2024. Al respecto, cabe preguntarse si se aplicarán las mismas CBC al primer grupo que se presentó en 2018, que al último grupo, que presentará su solicitud en 2024.

Esta misma ley también dispuso la creación de Escuelas de Educación Superior (EES), que otorgarán el grado de bachiller y el título a nombre de la Nación. Las EES tecnológicas otorgarán, además, el grado de bachiller técnico y los títulos de técnico y profesional. Luego de su creación, estas instituciones deberán pasar por el respectivo procedimiento de licenciamiento. Este hito es muy importante porque abre, al menos, dos importantes ventanas de oportunidad. La primera es que los mejores institutos puedan optar por ser EES. En el caso de las EES pedagógicas, el tránsito es obligatorio y esto tiene como objetivo equiparar la formación de las EES y universidades. La segunda ventana está referida a la convalidación de estudios para alcanzar grados superiores (bachiller, maestro, doctor). Hasta la fecha, esta facultad es ejercida exclusivamente por las universidades. Que existan mejores opciones de convalidación hará más atractiva la oferta de institutos y escuelas.

Finalmente, en el caso de los Cetpro, el DLeg N.º 1375—que modifica diversos artículos de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación sobre la educación técnico-productiva— establece un procedimiento de licenciamiento. La licencia es otorgada por las DRE, en coordinación con las UGEL respectivas, luego de la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad determinadas por el Minedu.

## **Acreditación**

A diferencia del licenciamiento, responsabilidad compartida por el Minedu (escuelas e institutos) y la Sunedu (universidades), la acreditación en Perú se encuentra a cargo de una única instancia: el Sineace. Este fue declarado en reorganización por la Ley N.º 30220, Ley Universitaria, hace

cuatro años y el proceso todavía no concluye. Actualmente, existe un texto sustitutorio que integra dos proyectos de Ley (2947/2017/CR y 2742/2017-CR), pendiente de discusión en el Pleno del Congreso. Esta situación dificulta los procesos de mejoramiento de la calidad, tanto de las instituciones educativas como del sistema en su conjunto; en tanto, la acreditación es el mecanismo a través del cual las instituciones de educación superior se involucran en procesos de mejora continua.

Es esencial concebir a la acreditación como un procedimiento voluntario en todos los casos; así como entender el aseguramiento de la calidad como un sistema. Cada institución debe determinar los momentos oportunos para emprender procesos de acreditación<sup>63</sup>. En suma, el Estado debería concentrar sus recursos en asegurar una calidad básica para todas las instituciones de la educación superior que ofrezcan el servicio educativo. Para alcanzar mejores resultados, el organismo acreditador debiera concentrar sus esfuerzos en la ejecución de su función como tal.

Por otro lado, es importante señalar que, a diferencia de lo que ocurre en la educación superior, en la educación básica no resulta pertinente pensar en un proceso de acreditación. Al respecto, el CNE ha emitido previamente su opinión<sup>64</sup>. Las competencias del organismo acreditador deberían concentrarse en la acreditación voluntaria de las instituciones y programas de educación superior. En tal sentido, la certificación de competencias y saberes, la pro-

moción de la empleabilidad de los egresados o la mejora continua de la educación básica deberían ser competencia de otros organismos.

## Articulación del sistema

Es importante promover que los distintos actores (públicos y privados) involucrados con la educación superior trabajen pensando en la articulación efectiva del sistema. La Ley N.º 30512 incorpora un avance en este punto al incluir una primera disposición complementaria modificatoria que establece que la educación superior tiene dos niveles: pregrado y posgrado. La modificación busca que la oferta de educación superior se distinga por los grados que otorga y no por la institución donde se estudia.

Recientemente, el DLeg N.º 1375 —que modifica diversos artículos de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación sobre educación técnico-productiva— ha incorporado algunas novedades que contribuyen a la integración del sistema y, además, al establecimiento de conexiones entre la educación básica y la superior. Así, por ejemplo, define la educación técnico-productiva como una modalidad que articula las dos etapas del sistema educativo, permitiendo a los estudiantes convalidar las competencias adquiridas y avanzar en su trayectoria formativa. Si bien se reconoce que esta norma implica un progreso, hay aspectos en la misma que deben ser revisados. El artículo 42.º, que aborda los ciclos que ofrece esta modalidad, no precisa qué requisitos se deben cumplir para ingresar al programa que conduce al título de auxiliar técnico. Más allá de esto, es importante que el reglamento de la norma prevea cómo se va a promover que los alumnos que ingresan a los Cetpro terminen la Educación Básica Regular. Caso contrario, la aspiración a una efectiva articulación entre la EBR y la educación superior no se concretará. Este aspecto es urgente si se considera que, según el Censo Educativo 2017, uno de

63. Esto no obsta, naturalmente, para que exista una serie de mecanismos de financiamiento u otras medidas de fomento para las instituciones acreditadas, que sirvan de incentivo.

64. Véase Opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 2742/2017-CR que propone la "Ley que reforma el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)" en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/opinion-institucional/opiniones/oficio-030-2018-cne.pdf>

cada cuatro estudiantes de los Cetpro no ha concluido la educación básica y un 81 % del total de matriculados está en el ciclo básico, hoy auxiliar técnico.

Más allá del caso específico de los Cetpro y las normas que hoy regulan a las distintas instituciones de educación superior, se encuentra que la efectiva articulación del sistema de educación superior es aún una aspiración. El hecho de que existan normas distintas para institutos y escuelas, por un lado, y universidades, por el otro, es sintomático; asimismo, existen distintas entidades encargadas del licen-

ciamiento y la supervisión. Aunque la formación impartida por cada tipo de institución tiene sus propias características y exigencias, es necesario propiciar las condiciones para asegurar el tránsito entre las distintas modalidades de la educación superior y, en ese sentido, pensar en un solo ente —y, por ende, en la transferencia de recursos y personal necesarios— que asuma el proceso de licenciamiento de todas las instituciones de educación superior y forme parte de un sistema de aseguramiento de calidad de mayor alcance.

## 5.2 Avances para el financiamiento de la educación superior

### Fomento para la inversión en educación superior

Para garantizar una educación superior de calidad, es necesario asegurar niveles de financiamiento que permitan dirigir esfuerzos para la mejora de la infraestructura, formación profesional, investigación e innovación. En ese sentido, el sector educación cuenta con cuatro programas presupuestales que están orientados a alcanzar estos objetivos<sup>65</sup>.

El programa *Formación Universitaria de Pregrado* tiene como objetivo asegurar una adecuada formación profesional de los estudiantes de pregrado para su inserción en el mercado laboral. En el 2018, el presupuesto asignado creció 7 % con respecto al año anterior (pasó de 2978 a 3185 millones de soles).

Los programas *Mejora de la formación de carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria* y *Fortalecimiento de la educación superior tecnológica*, dirigidos para la mejora de los institutos, tienen como objetivo asegurar competencias adecuadas y suficientes de los egresados de carreras pedagógicas y tecnológicas. El presupuesto del primero aumentó en 21 % (de 175 a 212 millones de soles) y el segundo tiene un presupuesto de 116 millones de soles.

Este es su primer año de implementación como programa presupuestal.

Por último, el programa *Desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica*, orientado al desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), implementa subvenciones económicas concursables para estudios de posgrado, proyectos de investigación y actividades relacionadas a la CTI, asistencia técnica en gestión a las universidades e institu-

---

65. Las cifras se refieren al Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Información extraída del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>). Fecha de consulta 30 de noviembre.

tos de investigación. En el 2018, este programa cuenta con más de 6 millones de soles, que representa un incremento de 30 %, aproximadamente, con respecto al año anterior.

En relación con otras instituciones que deben reforzar la CTI en el Perú, reforzando a su vez la investigación de calidad en las instituciones de educación superior, el Concytec ejecuta el proyecto *Mejoramiento y ampliación de los servicios del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación Tecnológica (Sinacyt)*<sup>66</sup>. El objetivo de este programa es mejorar el desempeño del Sinacyt que implica mejora de la gestión, adecuada priorización y asignación de recursos CTI, mayor y superior investigación básica, aplicada, entre otros, con la finalidad de contribuir a la diversificación económica y competitividad del Perú. El proyecto cuenta con cuatro componentes<sup>67</sup>, a través de los cuales se espera lograr un nuevo marco normativo para el Sinacyt y un nuevo plan estratégico para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en el Perú con el objetivo de contribuir a la diversificación productiva y competitiva del país. Del mismo modo, se impulsará el desarrollo de nuevos productos y servicios con altas probabilidades de inserción en el mercado global y se fomentará la investigación de nivel internacional, para lo cual se financiará y atraerá a investigadores altamente calificados. Entre otros avances, en 2018 el proyecto lanzó tres concursos, teniendo como resultado 207 subvenciones: fortalecimiento de 10 programas de doctorado, mejoramiento de 17 laboratorios de investigación y 180

subproyectos de I+D+i. El monto total asignado con estas subvenciones al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación asciende a más de 96 millones de soles.

Más allá de los diferentes programas de incentivo, se necesita una efectiva articulación de los diferentes actores en el sistema de educación superior, particularmente en lo que respecta a la investigación. El hecho de que las distintas entidades encargadas de financiar la investigación no coordinen adecuadamente no permite aprovechar debidamente los fondos disponibles. Aunque los diferentes fondos por cada tipo de institución tiene sus propias características y exigencias, es necesario favorecer las condiciones para asegurar la articulación entre las distintas modalidades de financiamiento de la investigación. En ese sentido, se debe pensar en dos entes —uno, para la formación de recursos para el ecosistema nacional de CTI y otro para su vinculación y transferencia al sector productivo— que asuman el proceso de incrementar la productividad y el mejoramiento de la calidad de todas las instituciones de educación superior que realizan labores de investigación.

## Becas y crédito educativo

En un contexto de recursos escasos, Pronabec ha optado por rediseñar su estrategia y generar una mayor oferta de créditos educativos. Estos toman en consideración el mérito académico y las dificultades socioeconómicas de los estudiantes, a la par que los retornos de la combinación institución educativa y carrera.

En todos los casos, la política de becas y créditos educativos debería tener algunos ejes centrales. Por un lado, es importante que las becas y créditos solo sean ofrecidos por instituciones de educación superior licenciadas. Además, ante la falta de un sistema de acreditación reorganizado, es importante que el Pronabec establezca criterios que le

66. El proyecto inició en 2017 y tiene un periodo de cuatro años de ejecución y un costo total de US\$ 100 millones. En febrero de 2017, se suscribió un contrato de préstamo del Banco Mundial Préstamo, el cual ha financiado US\$ 45 millones, mientras que US\$ 55 millones son de fondos del Tesoro Público. A la fecha, aproximadamente el 20 % del fondo recibido ya ha sido ejecutado.

67. (i) Mejora del marco institucional y gobernanza del Sinacyt; (ii) identificación de prioridades, asignación de recursos y fortalecimiento de capacidades de los actores del Sinacyt; (iii) desarrollar el Sinacyt a través de becas, financiamiento de equipos, y proyectos de I+D+i; y (iv) gestión del proyecto.

permitan decidir qué instituciones pueden ofrecer las becas o créditos y en qué programas. Si bien se podría utilizar la información del portal *Ponte en Carrera* para este fin, es importante considerar que, además de la calidad de la institución educativa y la demanda del programa profesional, existen otros factores que el portal no considera. Sucede que un porcentaje importante de las brechas salariales está determinado por las condiciones previas al inicio de los estudios superiores, como el nivel socioeconómico, la educación de los padres, el lugar de residencia, el sexo, entre otros (Yamada, Lavado, & Oviedo, 2017).

Ahora bien, es importante anotar que la expectativa de retornos de la inversión tiene más sentido en el crédito educativo, en el que existe una obligación de devolución, que en las becas. Estas pueden dirigirse incluso a áreas que hoy

no son lucrativas pero que son importantes para el desarrollo económico y, sobre todo, social y cultural del país. Es necesaria la combinación de información que nos permita conocer cuáles son las necesidades hoy y cuáles son los campos donde es estratégico generar una masa crítica de profesionales e investigadores que nos permita aprovechar nuestras ventajas competitivas. Por ello, es útil trabajar de manera conjunta con el Concytec, encargado de la Política de Ciencia y Tecnología, con los distintos sectores y con el Ceplan; sin embargo, al igual que en otros campos, las becas o créditos requieren de un conjunto de arreglos para producir los beneficios esperados. Mientras siete de cada diez puestos laborales sean informales o existan barreras legales para la incorporación de investigadores, adecuadamente remunerados a las universidades estatales, las becas serán insuficientes para alcanzar el desarrollo como país.

## 5.3 Avances para renovar la carrera docente en la educación superior

No existe actualmente una carrera del docente de la educación superior. Al igual que en el licenciamiento, las universidades y los institutos tienen regímenes y niveles de avance distintos. En el caso de las universidades, la ley universitaria introdujo aspectos como la exigencia del grado de maestro para dictar en el pregrado o la contratación de, como mínimo, 25 % de profesores a tiempo completo. Aunque con diferentes puntos de partida, tanto las universidades estatales como las privadas han elevado sus porcentajes de profesores a tiempo completo, probablemente producto de las exigencias del procedimiento de licenciamiento.

Con el fin de mejorar las condiciones laborales del docente universitario, el Minedu diseñó una serie de instrumentos como la beca docente universitario (con 105 becas adjudicadas) o el bono docente investigador. Este último benefició en el 2017 a 374 docentes investigadores de 28 universidades estatales y significó una inversión de S/ 7 millones. En 2018, 560 docentes investigadores de estas mismas universidades obtuvieron el beneficio y, por ello, recibieron en

abril un adicional equivalente al 50 % de sus haberes totales. Asimismo, se dio el incremento del pago de los docentes en todas sus categorías. En el 2016, los profesores principales, asociados y auxiliares ganaban S/ 6 797, S/ 3 998 y S/ 2 008, respectivamente. En el 2018 los sueldos son de S/ 7 557, S/ 4 658 y S/ 3 658. Estas mejoras han implicado, en su conjunto, que el Minedu destine S/ 150 millones el presente año, monto que se suma a los S/ 115 millones transferidos en 2017.

Sin embargo, el gran pendiente es la carrera pública del docente universitario. Esta no solo debería establecer los nuevos mecanismos de ingreso, ascenso y salida, sino la posibilidad de movilidad interinstitucional y la incorporación de nuevo talento, en función a sus capacidades académicas y profesionales.

En el caso de los institutos, la Ley N.º 30512 contiene disposiciones sobre la carrera del docente. Su promulgación supuso un cambio en el escalafón y remuneraciones de los profesores de las escuelas e institutos de educación superior, lo que evitó remuneraciones fijadas en cláusulas transitorias de la ley de reforma magisterial (Ley N.º 29944). Así, se ha estructurado una carrera pública sujeta a requisitos mínimos donde el acceso, la permanencia y el ascenso se basan en el mérito profesional. Aunque esta independencia es un importante avance, la remuneración del docente de este nivel aún está vinculada a la educación básica, por cuanto la RIMS (remuneración integral mensual superior) equivale a 1.2 veces la RIM de los docentes de la educación básica. En el caso de los docentes de los institutos o EES pedagógica, queda pendiente analizar y proponer una carrera que tienda puentes con la carrera de los docentes de la educación básica y viceversa, para atraer a los mejores maestros a la formación de futuros y brindar la posibilidad que los formadores de los institutos y EES pedagógica no pierdan la conexión con la práctica pedagógica del aula.

En cuanto a los investigadores, persiste la necesidad de contar con un instrumento legal que promueva y reconoz-

ca la labor del investigador. Al respecto, en 2018 se aprobó en las comisiones de CTI y de educación, juventud y deporte del Congreso de la República, la Ley de Promoción del Investigador; sin embargo, se encuentra pendiente su aprobación en el pleno del Congreso de la República. Esta ley plantea la regulación del régimen de promoción del investigador científico, previa selección y calificación que permita contar con una plataforma que, basada en información del sistema de CTI, promueva el desarrollo y la producción científica<sup>68</sup>.

Finalmente, el tema docente no ha sido abordado en el DLeg N.º 1375, que modifica diversos artículos de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, sobre educación técnico-productiva. Esta omisión es significativa en un contexto en el que el 73.3 % de docentes tiene formación pedagógica y 861 instituciones de un total de 1826 opera con uno a tres profesores. No solo es importante repensar el perfil requerido para dictar las especialidades que ofrece esta modalidad, sino que se debería evaluar si es pertinente considerar a sus profesores como parte de la carrera docente de los institutos tecnológicos.

---

68. En esta propuesta de ley se indica que el Concytec tenga a su cargo la administración y gestión de la plataforma que incluya el "cuerpo" de los investigadores del Perú, quien fijará el número y perfiles de los investigadores en cada convocatoria de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, así como las modalidades de incorporación a las diferentes instituciones educativas u otras, según lo establecido en el artículo 7.º de la ley.



# OBJETIVO

ESTRATÉGICO

Una sociedad que educa  
a sus ciudadanos y los  
compromete con su  
comunidad

6

En el Objetivo estratégico 6 del Proyecto Educativo Nacional se propone contribuir a una sociedad que permita formar ciudadanos informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y el bienestar de la comunidad. Si bien esto implica tener una comprensión de la educación como un proceso no exclusivo del sistema educativo formal, es importante recordar que en las instituciones educativas también se reproducen muchos de los problemas de nuestra sociedad. Aunque es primordial que el Estado fortalezca su capacidad de acción y de garante de los derechos y libertades de las personas, también se debe comprender que los distintos actores de nuestra sociedad cumplen un rol educador. La educación se da en los distintos espacios en los que se desarrollan las personas y, por ende, la ciudadanía se forja a partir de los distintos aprendizajes que se producen como parte de la interacción con otros. Esto conduce a subrayar la importancia de la educación y su relación con los desafíos para la construcción de una sociedad democrática en el Perú.

## 6.1 Desafíos para la convivencia democrática: avances para la erradicación de la violencia

La violencia es un problema social de envergadura. En el caso del sistema educativo, entre setiembre de 2013 y octubre de 2018 se reportó un total de 23 841 casos de violencia en la plataforma de registro de denuncias SíseVe del Minedu. Esta magnitud es alarmante, aunque probablemente se trate de un subregistro debido a que esto es un fenómeno lamentablemente común en el país y que no es exclusivo de la escuela, donde la ausencia de denuncias se perpetúa debido al temor o desconfianza en la autoridad, a la impunidad o a la normalización del problema.

Por otro lado, de acuerdo con el informe Young Voice Perú en 2017, el 40 % de adolescentes se ha sentido acosado durante el año escolar y un 45 % ha visto que alguien ha sido golpeado en la escuela. Asimismo, el 46 % manifiesta sentirse preocupado por ser víctima de bullying o experimentar violencia de parte de sus pares. Frente a este panorama, solo el 40 % de adolescentes encuestados considera que los docentes u otro personal de la escuela donde estudian trabajan para detener el acoso escolar y el 77 % de los encuestados no sabe a dónde ir por ayuda cuando se siente hostigado y tratado injustamente (Save the Children, 2018a). Asimismo, en lo que respecta al tratamiento de los medios de comunicación sobre violencia, se encuentra lo siguiente: De acuerdo con un estudio de Save the Children<sup>69</sup>, los hechos de violencia y vulneración de derechos son cubiertos en 30 % de las notas en medios impresos y en 77 %

en el caso de televisión en noticias vinculadas a la primera infancia, mientras que el 90 % de notas en televisión y el 36 % en medios impresos presenta a este grupo etario como víctima. En el caso de niños y niñas, las situaciones de violencia y vulneración de derechos son el tema central del 70 % de notas de televisión y el 47 % en el caso de medios escritos; asimismo, los niños y niñas son presentados como víctimas en el 47 % de noticias analizadas en medios impresos y el 67 % en televisión (Save the Children, 2018b). Un primer avance frente a este problema es la aprobación, en mayo de 2018, de los *Lineamientos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra*

69. En este estudio se sistematizaron seis años de monitoreo a medios impresos (2012 - 2017) y dos a los espacios periodísticos televisivos (2016 y 2017).

*niñas, niños y adolescentes* (DS N.º 004-2018-Minedu)<sup>70</sup> a partir de los cuales se establecen directrices para promover entornos escolares seguros y libres de violencia<sup>71</sup>. Estos lineamientos se fundamentan en la necesidad de garantizar una convivencia escolar democrática y libre de violencia como condición para aportar a la formación integral de los estudiantes, así como para favorecer el desarrollo de la dimensión afectiva y actitudinal de todos los integrantes de la comunidad educativa. Asimismo, al haber sido suscritos conjuntamente por el Ministerio de Educación y por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp), se reconoce que el tema de la violencia conlleva una complejidad que trasciende el ámbito escolar y educativo, y, por lo tanto, requiere de un trabajo intersectorial. Para la implementación de estos lineamientos, el Minedu está trabajando a partir de tres dimensiones: promoción de la convivencia escolar; prevención de la violencia y atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, a junio de 2018 se ha destituido a 780 docentes y trabajadores administrativos que tienen sentencias por terrorismo, violencia sexual y narcotráfico<sup>72</sup>. Esto se ha dado en cumplimiento de la Norma Técnica “Disposiciones que regulan la aplicación de la Ley N.º 29988 y su Reglamento en el Minedu, DRE y UGEL”, aprobada en mayo de 2018 por RM N.º 241-2018-Minedu. En esta se establece que se procederá con la separación definitiva o destitución, así como su inhabilitación definitiva, del servicio en instituciones educativas del personal docente o administrativo condenado con sentencia consentida o ejecutoriada por terrorismo, violación de la libertad sexual o tráfico ilícito de drogas.

El esfuerzo en educación básica para responder a la violencia se ha extendido también a la educación superior. Mediante la RM N.º 380-2018-Minedu se aprobaron los lineamientos para que, en el marco de su autonomía, las

universidades peruanas elaboren disposiciones internas para proteger la integridad física y emocional de estudiantes y docentes ante casos de hostigamiento sexual. Al igual que en el caso de los lineamientos para la educación básica, las disposiciones para el nivel universitario también han sido trabajadas con el Mimp. La decisión se basa, entre otros fundamentos, en la Ley Universitaria, que señala el rechazo a toda forma de violencia y discriminación, pero también ha sido una respuesta a las denuncias presentadas sobre acoso sexual en algunas universidades que revelaron que estas no contaban con procedimientos para su prevención y sanción. Finalmente, el ministerio está preparando las normas pertinentes para los institutos superiores tecnológicos y pedagógicos, así como en escuelas superiores de formación artística y Cetpro, con el fin de que todos los espacios educativos cuenten con los marcos regulatorios pertinentes que prevengan y enfrenten todo tipo de violencia a la libertad sexual de sus integrantes.

Las acciones señaladas constituyen esfuerzos importantes que deben ser difundidos y fortalecidos; sin embargo, todavía es necesario asegurar algunos procesos. Por un lado, es urgente fortalecer la articulación intersectorial a nivel local, especialmente las instancias de gestión descentralizadas con las instancias de otros sectores, como los centros de salud, las Demuna, CEM para mejorar la efectividad del trabajo preventivo, de atención legal y de recuperación psi-

70. Mediante la Resolución Ministerial N.º 291-2018-Minedu se aprueba el “Plan de Trabajo para la Implementación de los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes”. Este incluye 79 acciones priorizadas agrupadas en cuatro objetivos estratégicos.

71. En el momento en que se publicó esta norma algunos colectivos y organizaciones de la sociedad civil llamaron la atención sobre el hecho de que se utilizara el término de Enfoque de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en lugar del contenido en el currículo nacional Enfoque de igualdad de género.

72. Información extraída del portal de noticias del Minedu: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=46917>

cológica y emocional de las víctimas de violencia. Asimismo, se deben asegurar mecanismos locales de prevención y protección sobre la base de un común acuerdo entre autoridades y padres de familia para la protección de las niñas y niños, la consideración de la violencia sexual como delito y la importancia de la derivación de los casos a la justicia para evitar la impunidad (Ministerio de Educación, 2017a).

Por otro lado, es urgente mejorar el sistema de registro y seguimiento de casos de violencia. Esto también supone incluir la violencia de género como parte de los tipos de violencia que se registren en la plataforma SíseVe. Por su parte, en los ámbitos en los que se presentan dificultades para el acceso a energía eléctrica e internet, además de la

intervención necesaria de otros organismos estatales, se debe pensar en otros mecanismos de denuncia que se implementen en las instituciones educativas.

Es importante revisar los arreglos institucionales necesarios para que los procedimientos y mecanismos establecidos estén articulados y sean efectivos (eso redundaría en la legitimidad del sistema), desarrollar una línea de formación para directores y docentes con el propósito de que contribuyan a formar instituciones educativas que sean espacios acogedores y funcionen bajo principios democráticos que finalmente redunde no solo en la formación integral de sus estudiantes, sino en la promoción de prácticas sociales orientadas al bienestar de la comunidad.

## 6.2 Crisis institucional y ciudadanía

Durante el periodo de análisis se han producido diversas manifestaciones que dan cuenta de la profunda crisis institucional por la que atraviesa el país. La actual crisis desafía al mundo educativo para que recupere la formación integral de las personas como sujetos libres y dignos que conviven en una sociedad democrática que requiere de instituciones sólidas, de un Estado fortalecido en sus capacidades de acción, de ejecución y de garante de los derechos de las personas y de las libertades y las responsabilidades que se derivan de ellos. Asimismo, tal como se menciona en el Objetivo estratégico 6 del PEN, también se requiere fortalecer el rol educador de la sociedad y, en ese sentido, de actores claves en este proceso, como el sector privado, las organizaciones sociales y políticas, los medios de comunicación, entre otros.

Por un lado, los casos públicos de corrupción revelados durante el periodo de análisis de este balance han propiciado un clima de desconfianza en el país y de desprestigio de los poderes del Estado. De acuerdo con el Barómetro de las Américas, un 58 % afirma que la corrupción se encuentra “muy generalizada”, un 21 % cree que es “algo generaliza-

da” y 91 % de las personas encuestadas cree que la mitad o más de los políticos están involucrados en actos de corrupción. Esta opinión se encuentra distribuida de manera bastante homogénea en las distintas áreas geográficas (Carrión, Zárate, Boidi, & Zechmeister, 2018). Lamentablemente, si bien existe una Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción<sup>73</sup> que deben cumplir las instituciones del Estado para promover la integridad, prevenir y sancionar la corrupción, lamentablemente es evidente que el sistema anticorrupción todavía tiene una articula-

---

73. Aprobada en setiembre de 2017 mediante DS N.º 092-2017-PCM.

ción débil. En el Perú, al igual que el subsistema penal anticorrupción, no surgió debido a una ley o reforma planificada, sino como una respuesta coyuntural. Para que exista un sistema anticorrupción debidamente constituido, este debe desarrollar los componentes básicos de prevención, investigación y sanción, los cuales deben funcionar con una lógica articulada, bajo la dirección de un ente rector debidamente instituido (Defensoría del Pueblo, 2017). De igual manera, se deben propiciar las condiciones para fortalecer la legitimidad de este sistema.

Por otro lado, el proceso de judicialización del currículo nacional, producto de la controversia acerca de la inclusión del enfoque de igualdad de género, revela problemas importantes del país vinculados a la tolerancia con la que se enfrentan asuntos que son motivo de interés público, así como a la información con la que se manejan estos asuntos. Al cierre de este balance, en la Corte Suprema aún no se llega a un acuerdo sobre la demanda interpuesta al enfoque de igualdad de género del currículo nacional.

La judicialización del enfoque de género ha sido uno de los factores que ha afectado la implementación del currículo nacional en el último año, y da cuenta de cómo la judicialización de aspectos propios de la función ejecutiva atenta contra la estabilidad que necesita la política educativa. Pese a ello, es importante reconocer que pocos temas educativos han generado tanta movilización ciudadana y despliegue de recursos de forma sostenida, como la que se suscitó alrededor de la inclusión del enfoque de género en el currículo nacional. Si bien al inicio fue notoria la presencia organizada de un movimiento en contra del enfoque, en los últimos meses ha surgido un conjunto significativo de colectivos con una postura a favor de este. En este contexto, el desafío es claro sobre la necesidad de construir consensos respecto al currículo escolar como una herramienta que busca el desarrollo integral de los estu-

diantes más allá de la comunidad educativa. Este propósito supone ampliar el debate público sobre los sentidos y contenidos del enfoque de género para cuestionar los estereotipos, ampliar los actores que participan en los procesos de discusión educativa y diversificar los mecanismos de participación ciudadana (Barea, 2018) tanto para padres de familia, como para los distintos actores de la sociedad, incluidos los estudiantes.

El Estudio Internacional de Cívica y Ciudadanía (ICCS, por sus siglas en inglés) de 2016 aplicado a estudiantes de educación básica permitió conocer las actitudes de los estudiantes hacia la equidad de género, según el cual 20 % de ellos considera que las mujeres no deberían participar de la política, 27 % señala que los hombres están mejor calificados para ser líderes políticos que las mujeres y 34 % precisa que, cuando no hay muchos trabajos disponibles, los hombres deberían tener más derecho a trabajar que las mujeres. Respecto a la confianza de los estudiantes en las instituciones del Estado, 43 % de ellos señala que confía poco en el Gobierno nacional; 45 %, que confía poco en el Poder Judicial, y 45 % confía poco en el Congreso de la República (Ministerio de Educación, 2017b). En ese sentido, es importante recordar que las instituciones educativas son espacios de socialización que no son ajenos a lo que acontece en la sociedad. Las situaciones mencionadas a lo largo de esta sección reflejan la dificultad que tiene el sistema educativo para construir aprendizajes ciudadanos cuando otros espacios de la vida civil y pública se encuentran marcados por lo opuesto a las finalidades educativas a las que las personas tienen derecho.

Lo mencionado a lo largo de esta sección conduce a pensar en la necesidad de afirmar los principios y las acciones que contribuyen a construir un país donde las personas pueden vivir libres de violencia y de toda forma de discriminación. Asimismo, es necesaria la promoción de un

trato justo y de oportunidades, independientemente de cualquier otra consideración, por ser parte fundamental para construir una sociedad más democrática y promover la comprensión y la tolerancia que supone reconocernos

como ciudadanos con derechos y deberes. La importancia de que la sociedad asuma su responsabilidad educadora no puede ser más urgente que ahora.

# RECOMEN DACIONES



## Objetivo estratégico 1: Universalización y equidad en la educación básica

1. Crear una autoridad nacional para la primera infancia con rango ministerial que ejerza rectoría en el sector público nacional para asegurar la articulación y seguimiento de la provisión de los servicios requeridos para el desarrollo de los infantes<sup>74</sup>.
2. Culminar el proceso de diálogo y formulación con relación a la política que resulte necesaria para la atención de estudiantes en el marco del enfoque inclusivo<sup>75</sup>. Esta política debe partir de un diagnóstico y evaluación de los servicios educativos inclusivos actuales. Se recomienda considere los aportes y opiniones emitidos previamente por el CNE<sup>76</sup>.
3. Discutir ampliamente y aprobar una política de atención educativa de la población en el ámbito rural. Esta política debe considerar los arreglos institucionales para la definición de la rectoría y los mecanismos de coordinación entre las distintas direcciones y formas de atención flexibles y pertinentes al entorno, necesidades y características. Además, debe tener en cuenta los aportes y opiniones emitidos previamente por el CNE<sup>77</sup>.
4. Modificar el reglamento de la Ley General de Educación para asegurar la continuidad de las trayectorias educativas de los niños de 9 a 13 años que no son atendidos ni por la modalidad de Educación Básica Regular ni por la Educación Básica Alternativa.
5. Evaluar la situación educativa de la población joven y adulta, sus necesidades y replantear la política de atención. Esta deberá fijar prioridades claras y considerar la articulación con el mundo del trabajo y las necesidades del desarrollo institucional democrático del país.

## Objetivo estratégico 2: Aprendizajes pertinentes y de calidad

6. Diversificar la oferta de modelos de servicios educativos asegurando su pertinencia a las necesidades y ritmos de aprendizaje de los estudiantes para el cierre de brechas en la educación básica.
7. Transferir a las instancias de gestión descentralizada las funciones y recursos que faciliten la implementación de las actuales formas de atención diversificadas de educación secundaria<sup>78</sup>.
8. Evaluar la pertinencia de crear una unidad de desarrollo curricular que oriente la implementación del currículo y asegure los estándares de calidad de aquellos recursos educativos destinados a estudiantes docentes<sup>79</sup>.
9. Discutir y aprobar un plan nacional de evaluaciones estandarizadas en el que se sustituyan las evaluaciones censales por muestrales que permitan conocer una gama mayor de las competencias planteadas en el currículo nacional.

---

74. Véase Boletín CNE Opina N.º 29 en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/boletin-cne-opina-29.pdf>

75. Entiéndase que nos referimos a los distintos tipos de necesidades que tienen los estudiantes con discapacidad intelectual, física y sensorial, trastornos del neurodesarrollo, talento y superdotación, situación de hospitalización, entre otros y que son atendidos en instituciones especializadas o en la educación regular.

76. Véase Boletín CNE Opina N.º 43 en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/boletin-cne-43.pdf> y Boletín CNE Opina N.º 41 en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/boletin-cne-opina-41.pdf>

77. Véase Boletín CNE Opina N.º 42 en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/publicaciones/boletin/cne42.pdf>

78. Secundaria en Alternancia, en Residencia y Tutorial.

79. Véase Opinión técnica sobre el currículo nacional de la educación básica en: <http://www.cne.gob.pe/uploads/032-2016opinioncnecurriculo.pdf>

### **Objetivo estratégico 3: Carrera magisterial docente**

10. Formular, discutir e implementar una política integral de desarrollo de la docencia que comprenda de forma articulada la formación, carrera, bienestar y gestión de la docencia.
11. Dar prioridad política, técnica y presupuestal a la reforma de la formación inicial docente que comprende la conversión de los institutos de educación superior pedagógica en escuelas de educación superior pedagógica, organizadas con criterio territorial, así como al fortalecimiento de las facultades de educación de las universidades y la diversificación de especialidades según las necesidades educativas de los estudiantes.
12. Reanudar los esfuerzos por constituir un sistema integrado de formación del docente y directivo dentro del cual se implemente un acompañamiento pedagógico basado en la propia institución. Este esfuerzo debe ser parte de las acciones de fortalecimiento del carácter profesional de la docencia, del liderazgo pedagógico del equipo directivo y del fortalecimiento de las instituciones educativas.
13. Mantener la centralidad del mérito para el acceso, ascenso y permanencia en la carrera pública magisterial docente y desarrollar acciones comunicacionales en este terreno.
14. Implementar la Carrera Pública Magisterial incluyendo todas las áreas de desempeño y a todos los docentes. Esto evitará decisiones desarticuladas o coyunturales.
15. Incluir en la formación inicial y en servicio estrategias dirigidas a docentes y directores con el fin de cuestio-

nar los estereotipos, sesgos y creencias vinculados a los aprendizajes que pueden comprometer el desarrollo del currículo nacional.

16. Fortalecer los mecanismos de revaloración y profesionalización de la carrera docente, entre ellos los programas de fomento como la Beca de Vocación Docente y programas de formación tanto nacionales como internacionales.

### **Objetivo estratégico 4: Gestión educativa descentralizada**

17. Definir la función de supervisión independiente en la educación básica y fortalecer el rol rector y de orientación estratégica del Minedu. En consideración a esto, se debe formular la Ley de Organización y Funciones (LOF), aún pendiente en el sector educativo, cuidando la importancia de la planificación estratégica y los ajustes necesarios en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF).
18. Asumir como una prioridad del sector la reconceptualización de las instituciones educativas y la integración de los servicios de la Educación Básica Regular. En ese marco, la implementación del Registro de Instituciones Educativas (RIE) debe propiciar un proceso de planificación y reordenamiento territorial de los servicios educativos. Las instituciones educativas del Estado deberán contar con servicios de los tres niveles. Así, los servicios educativos aislados deben adscribirse a una institución educativa de este tipo.
19. Desarrollar modelos de gestión que propicien el fortalecimiento de las instituciones educativas como comunidades autónomas de aprendizaje. Las redes educativas suponen uno de esos modelos, por lo que se necesita revisar las normas que formalizan las redes

educativas para que estas reflejen las experiencias ya existentes tanto en el ámbito rural como urbano.

20. Estimar los volúmenes de inversión pública por estudiante requeridos en diversos contextos y según diferentes necesidades con el propósito de hacerlos proporcional a dichas necesidades.

### **Objetivo estratégico 5: Calidad en la educación superior**

21. Propiciar las condiciones para asegurar el tránsito entre las distintas modalidades de la educación superior. Un único ente debería asumir el proceso de licenciamiento de todas las instituciones de educación superior.
22. Evaluar la pertinencia de modificar la Ley Universitaria para eliminar la necesidad de licenciar programas profesionales. En el caso de las instituciones que ofrecen programas de Medicina Humana y Educación, el licenciamiento institucional debería establecer requisitos adicionales específicos.
23. Modificar la normatividad vigente para reconocer la existencia de distintos modelos de instituciones de educación superior y valorar la educación abierta.
24. Culminar el proceso de reorganización del Sineace y concentrar sus funciones en la acreditación voluntaria de las instituciones y programas de educación superior. En tal sentido, la certificación de competencias y saberes, la promoción de la empleabilidad de los egresados o la promoción de la mejora continua de la educación básica deberían ser competencia de otros órganos.
25. Fortalecer y propiciar más y mejores mecanismos de fomento y financiamiento de la investigación, así como

incluir la mejora de las condiciones de trabajo en el Estado para los investigadores y propiciar su articulación con las universidades. De igual manera, aprobar un instrumento legal que promueva y reconozca la labor del investigador.

26. Avanzar y fijar metas para la creación de escuelas superiores como parte del proceso de revaloración de la educación tecnológica y de respuesta a las necesidades de la economía del país.
27. Establecer la carrera docente de educación superior en instituciones del Estado, tanto para universidades como para Escuelas Superiores de Formación Artística. Es necesario contar con los mecanismos de ingreso, ascenso, reconocimiento y movilidad interinstitucional adecuados a las políticas de aseguramiento de la calidad.

### **Objetivo estratégico 6: Sociedad educadora**

28. Mejorar el diseño del sistema de registro de casos de violencia, los protocolos de seguimiento a las denuncias, los procedimientos de sanción y las estrategias de protección para lograr instituciones educativas libres de violencia.
29. Construir, con el concurso de autoridades locales y padres de familia, consensos sobre el sentido y la importancia de la educación para la convivencia democrática, incluido el reporte de los casos de violencia dentro del sistema y ante la administración de justicia.
30. Incentivar el rol educativo de los medios de comunicación en cumplimiento del artículo 14.º de la Constitución Política del Perú.

# GLOSA RIO



<b>AP:</b>	Acompañamiento Pedagógico
<b>AT:</b>	Acompañamiento Técnico
<b>BVM:</b>	Beca Vocación de Maestro
<b>CBC:</b>	Condiciones Básicas de Calidad
<b>CEBA:</b>	Centro de Educación Básica Alternativa
<b>CEBE:</b>	Centros de Educación Básica Especial
<b>CEM:</b>	Centro Emergencia Mujer
<b>CEPLAN:</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CGIE:</b>	Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación
<b>CNE:</b>	Consejo Nacional de Educación
<b>CNEB:</b>	Currículo Nacional de la Educación Básica
<b>COAR:</b>	Colegios de Alto Rendimiento
<b>CONCYTEC:</b>	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
<b>CPM:</b>	Carrera Pública Magisterial
<b>CRFA:</b>	Centros Rurales de Formación en Alternancia
<b>CTI:</b>	Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>CTS:</b>	Compensación por Tiempo de Servicio
<b>DEBA:</b>	Dirección de Educación Básica Alternativa
<b>DEIB:</b>	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe
<b>DEMUNA:</b>	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente
<b>DIFODS:</b>	Dirección de Formación Docente en Servicio
<b>DIGEBR:</b>	Dirección General de Educación Básica Regular
<b>DIGEIBIRA:</b>	Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
<b>DISER:</b>	Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural
<b>DLEG:</b>	Decreto Legislativo
<b>DRE:</b>	Dirección Regional de Educación
<b>DS:</b>	Decreto Supremo
<b>EBA:</b>	Educación Básica Alternativa
<b>EBE:</b>	Educación Básica Especial
<b>EBR:</b>	Educación Básica Regular
<b>EDD:</b>	Evaluación de Desempeño Docente
<b>ENAHO:</b>	Encuesta Nacional de Hogares
<b>FAD:</b>	Formas de Atención Diversificada
<b>FEN:</b>	Fenómeno de El Niño
<b>ECE:</b>	Evaluación Censal de Estudiantes
<b>EES:</b>	Escuelas de Educación Superior

<b>EESP:</b>	Escuelas de Educación Superior Pedagógica
<b>EIB:</b>	Educación Intercultural Bilingüe
<b>ESCALE:</b>	Estadística de la Calidad Educativa (portal de estadística del Ministerio de Educación)
<b>ESFA:</b>	Escuelas de Formación Artística
<b>GIA:</b>	Grupo de Interaprendizaje
<b>ICCS:</b>	Estudio Internacional de Cívica y Ciudadanía
<b>I+D+i:</b>	Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación Tecnológica
<b>IES:</b>	Institución de Educación Superior
<b>IESP:</b>	Institutos de Educación Superior Pedagógicos
<b>IENT:</b>	Institutos de Educación Superior Tecnológica
<b>INEI:</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>JEC:</b>	Jornada Escolar Completa
<b>LRM:</b>	Ley de Reforma Magisterial
<b>LOF:</b>	Ley de Organización y Funciones
<b>MEF:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIDIS:</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>MINEDU:</b>	Ministerio de Educación
<b>MINSA:</b>	Ministerio de Salud
<b>MIMP:</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
<b>PAEPAR:</b>	Política de Atención Educativa para la Población del Ámbito Rural
<b>PCM:</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PACE:</b>	Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa
<b>PEBAJA:</b>	Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos
<b>PEN:</b>	Proyecto Educativo Nacional
<b>PDA:</b>	Plan de Adecuación
<b>PRITE:</b>	Programa de Intervención Temprana
<b>PRONABEC:</b>	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
<b>PRONOEI:</b>	Programa no Escolarizado de Educación Inicial
<b>RIE:</b>	Registro de Instituciones Educativas
<b>RIM:</b>	Remuneración Íntegra Mensual
<b>RIMS:</b>	Remuneración Integral Mensual Superior
<b>RM:</b>	Resolución Ministerial
<b>ROF:</b>	Reglamento de Organización y Funciones
<b>RSG:</b>	Resolución de Secretaría General
<b>RVM:</b>	Resolución Viceministerial
<b>SAANEE:</b>	Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales
<b>SIAF:</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera

<b>SIGES:</b>	Sistema Integrado de Gestión de la Educación Superior
<b>SINACYT:</b>	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
<b>SINEACE:</b>	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
<b>SÍSEVE:</b>	Sistema Especializado en Reporte de Casos sobre Violencia Escolar
<b>SPE:</b>	Secretaría de Planificación Estratégica
<b>SUNEDU:</b>	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
<b>SUTEP:</b>	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
<b>UGEL:</b>	Unidad de Gestión Educativa Local
<b>UMC:</b>	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes
<b>UNESCO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

# REFEREN CIAS



- Alvarado, B. (2011).** *¿Cuánto invertir en el aprendizaje de un alumno de primaria?* Lima.
- Au, W. (2007).** High-Stakes Testing and Curricular Control: A Qualitative Metashynthesis. *Educational Researcher*, 36(5), 258–267.
- Barea, P. (2018).** *El currículo: escenario de disputa por la igualdad de género.* Educación (40). Lima.
- Campbell, D. T. (1979).** Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 67–90. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(79\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X)
- Carrión, J., Zárate, P., Boidi, M. F., & Zechmeister, E. (2018).** *Cultura Política de la democracia en el Perú y en las Américas, 2016/2017: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad.* Lima.
- Consejo Nacional de Educación. (2014).** *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones.* Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. (2015).** *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones.* Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. (2016).** *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones.* Lima: CNE.
- Consejo Nacional de Educación. (2017a).** *Aporte para el desarrollo de la política nacional de educación inclusiva.* CNE OPINA, (43), 12.
- Consejo Nacional de Educación. (2017b).** *Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones.* Lima: CNE.
- Cueto, S., Rojas, V., Dammert, M., & Felipe, C. (2018).** *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú.* 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.
- Darling-Hammond, L. (1991).** The Implications of Testing Policy for Quality and Equity. *The Phi Delta Kappan*, 73(3), 220–225.
- Darling-Hammond, L. (1994).** Performance-Based Assessment and Educational Equity. *Harvard Educational Review*, 64(1), 5–30.

**Defensoría del Pueblo (2017).** *Condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia a las niñas y adolescentes indígenas.* Lima: Defensoría del Pueblo.

**Díaz, H. (2018).** Informe de Educación nº 8, año 27. Lima: Iniden.

**Guadalupe, C. (2015).** *Contar para que cuente: Una introducción general a los sistemas de información educativa.* Lima: Universidad del Pacífico.

**Guadalupe, C., & Castillo, L. E. (2014).** *Diferencias regionales en políticas de apoyo al aprendizaje y su posible impacto sobre los niveles de logro estudiantil* (Documentos de Discusión No. DD1412). Lima: Universidad del Pacífico.

**Guerrero, G. (2018).** *Evaluación del diseño e implementación de las formas de atención diversificada en el nivel de educación básica regular en el ámbito rural.* Lima: Grade.

**INEI. (2009).** Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Total, por Años Calendario y Edades Simples, 1950-2050. *Boletín Especial No 17, 150.* Lima: INEI.

**INEI. (2014).** *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad.* 2012. Lima: INEI.

**INEI. (2018).** Perú: *Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestales, Primer Semestre 2018. Encuesta demográfica y de Salud Familia (Resultados preliminares al 50% de la muestra).* Lima: INEI.

**León, E. (2018).** *El fenómeno ECE y sus efectos en las prácticas docentes.* Lima: GRADE; TAREA; ENACCIÓN.

**Ministerio de Educación. (2016).** *Plan de implementación del Currículo Nacional.* Lima: Minedu.

**Ministerio de Educación. (2017a).** *Escuelas seguras y libres de violencia. Análisis de la información de la plataforma SíseVe.* Lima: Minedu.

**Ministerio de Educación. (2017b).** *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICSS) 2016.* Lima: Minedu.

**Ministerio de Educación. (2018).** *Sistematización de la Asistencia Técnica para la implementación del Currículo Nacional. Informe de implementación 2017.* Lima: Minedu.

**Montero, C. (2011).** Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes. En: *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.* Lima: CNE. Fundación SM.

**Save the Children. (2018a).** *Resultados de la Encuesta Young Voice Perú 2017*. Lima: Save the Children.

**Save the Children. (2018b).** *Niñas, niños y adolescentes en el centro de la información. Resultados del monitoreo de medios 2012 - 2017*. Lima. Save the Children.

**Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2018).** *Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana*. Lima: Sunedu.

**Unesco. (2017).** Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú. Lima: Unesco.

**Wasserstein, R. L., & Lazar, N. A. (2016).** The ASA's Statement on p -Values: Context, Process, and Purpose. *The American Statistician*, 70(2), 129–133.

**Yamada, G., Lavado, P., & Oviedo, N. (2017).** Rendimiento laboral de la educación superior: evidencia a partir de Ponte en Carrera. In G. Yamada & P. Lavado (Eds.), *Educación Superior y empleo en el Perú: una brecha persistente* (p. 204). Lima: Universidad del Pacífico.







Consejo Nacional  
de Educación