

2. Políticas sociales

2.4 Políticas para una educación equitativa e inclusiva

Sandra Carrillo
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS



CIES
consorcio de investigación
económica y social

ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS



PUCP



IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS



TRANSPARENCIA



CENTRO DE
INVESTIGACIÓN
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO



IDEA

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno

Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021

Coordinador: Kevin Tello

Edición y corrección de estilo: Luis Ráez

Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º de depósito legal: 2021-03937

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4

Presentación

5

Resumen

6

Diagnóstico de la situación actual

Las brechas en la educación básica regular	6
Otros grupos atendidos en la educación básica: EIB, EBE y EBA	9
Educación superior y técnico-productiva	10
Condiciones básicas para el aprendizaje	10

12

Opciones de política

14

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

18

Objetivos específicos

21

Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

24

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

28

Hoja de ruta

32

Anexos

40

Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

Políticas para una educación equitativa e inclusiva



Sandra Carrillo
INSTITUTO DE ESTUDIOS
PERUANOS

RESUMEN

La evidencia muestra que, en las últimas décadas, el sistema educativo peruano ha logrado mejorar sus indicadores de cobertura y de aprendizaje, pero de manera insuficiente y parcial, al hacerlo a costa de incrementar su desigualdad y segregación. A ello se suma la emergencia sanitaria, que ha puesto de manifiesto las brechas educativas que tiene el país. En este documento, se proponen políticas basadas en los propósitos y orientaciones estratégicas del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Dichas políticas están orientadas a reducir las grandes desigualdades existentes, tanto en el acceso como en la trayectoria y culminación de los estudios de educación básica. Se busca asegurar así el conjunto de aprendizajes establecidos en la escolarización obligatoria. Se reconoce que también se requiere atención en el nivel superior, un factor estratégico para el desarrollo del país. Atender la desigualdad educativa y reducir la segregación escolar facilita la construcción de un sistema educativo de calidad, que ayude a edificar una sociedad más justa y democrática, y un Perú más productivo y desarrollado.

PALABRAS CLAVE: *desigualdad educativa, segregación escolar, trayectorias educativas, aprendizajes, educación básica, Perú*

Diagnóstico de la situación actual

Los países que logran mayor éxito educativo son aquellos que combinan la calidad y la equidad. Esto implica dos dimensiones: (i) la imparcialidad, para que las condiciones iniciales de las personas no obstaculicen las posibilidades de éxito en el sistema escolar; (ii) la inclusión, para garantizar un conjunto de aprendizajes básicos y fundamentales para todos (OCDE, 2008, 2012). De esta manera, la equidad es una parte constitutiva e imprescindible de la calidad (UNESCO, 2007).

El sistema educativo peruano es complejo. Se organiza en etapas, niveles, modalidades y programas (Ley General de Educación, art. 28). Ello hace que tenga una oferta tan diversa, que limita y dificulta la inversión y atención en los grupos minoritarios más vulnerables (ver Tabla 6 y Tabla 7 en Anexos). En esta sección, se presenta información referida a las desigualdades existentes en las trayectorias educativas de la educación básica y su tránsito hacia la educación superior, además de las condiciones mínimas que permitan el aprendizaje, sobre todo para las poblaciones más vulnerables y menos privilegiadas. A esta situación, se suma la emergencia sanitaria, la cual viene profundizando las brechas en los estudiantes menos favorecidos. Por ejemplo, el solo hecho de no tener acceso a internet hace que sus posibilidades para permanecer en un año escolar, desarrollado a distancia, sean mucho más limitadas.

Las brechas en la educación básica regular

En la educación básica regular (EBR), los datos de muchos indicadores de equidad educativa —relativos al acceso, culminación de la educación y aprendizajes— muestran que las desigualdades se dan principalmente entre ámbito urbano y rural, población no pobre y pobre/pobre extrema, y entre aquellos que tienen como lengua materna al castellano y aquellos que hablan una lengua originaria. Estas desigualdades son significativas.¹ Las **brechas** se inician en los niveles de inicial y primaria, se hacen más profundas en la secundaria y se agudizan en la educación superior.

Aun así, ahí donde aparentemente las brechas son pequeñas, si se construyen indicadores en clave de desigualdades, estas aparecen. Por ejemplo, se reconoce que, en términos numéricos, la dimensión de **género** parece no presentar brechas significativas. Las mujeres tienen los mismos niveles de acceso al sistema educativo que los hombres y, para muchos indicadores (como deserción, por ejemplo), la situación de las primeras es más positiva que la de los segundos. Sin embargo, no podemos invisibilizar que muchos de los aprendizajes se desarrollan en entornos educativos cargados de estereotipos y discriminación. Asimismo, la violencia se vuelve parte estructural del sistema y el embarazo adolescente se convierte en un factor que conspira contra la permanencia y el desarrollo de las adolescentes en la educación secundaria (Eguren, 2019; Muñoz *et al.* 2020).



Los países que logran mayor éxito educativo son aquellos que combinan la calidad y la equidad. Esto implica dos dimensiones: la imparcialidad y la inclusión.

¹ El sistema no cuenta con indicadores “más finos” para identificar a las minorías que permanecen invisibilizadas en la EBR. No obstante, existen estudios más acotados que evidencian que existen brechas significativas en población afroperuana, personas que tienen necesidades educativas especiales y/o alguna discapacidad leve; asimismo, hay brechas educativas entre los ciudadanos según su orientación sexual, y en los últimos años, se han mostrado datos relacionados a la población migrante y refugiada.



Una característica del sistema educativo peruano es la segregación escolar. Esta se refiere a la distribución desigual de los estudiantes en las instituciones educativas según sus características personales o sociales.

Educación inicial

Si bien la ampliación del **acceso** a la educación inicial ha sido una de las acciones más estables del sector educativo —lo que ha permitido el cierre de brechas entre el ámbito rural y urbano, y entre aquellos que hablan castellano o una lengua originaria—, todavía los niveles de ingreso familiar limitan el acceso de ciertos estudiantes a este primer nivel educativo (ver Gráfico 1 en Anexos).

Asimismo, es importante destacar que aunque la asistencia a la educación inicial está asociada con un mejor **rendimiento** durante la primaria y secundaria, en el Perú, el impacto de la educación inicial es diferente entre los grupos sociales. Al respecto, Guerrero (2019) menciona estudios que evidencian que entre estudiantes de la sierra y selva, que viven en un hogar pobre y cuya lengua materna es originaria, la asistencia a educación inicial no tiene mayor efecto en su rendimiento en primaria. Ello probablemente se explica por la baja calidad de la educación inicial recibida. Asimismo, la investigadora señala que otros estudios, que comparan los resultados de diferentes formas de educación inicial —escolarizada versus no escolarizada— del ciclo II (tres a cinco años), encuentran que los resultados favorecen consistentemente a los estudiantes de la forma escolarizada (jardín), tanto si se mide el desarrollo psicomotor como los logros de aprendizaje en el nivel inicial o el rendimiento en primaria. Esto muestra que no solo se trata de un problema de acceso, sino también de la calidad de la educación inicial a la que se accede, lo cual depende en gran medida de las condiciones económicas y sociales de las familias.

Educación primaria

Para este nivel, la tasa de matrícula, cercana a la universalización (97% en el 2019), se ha mantenido estable y sin brechas en el acceso. Sin embargo, a pesar de haberse reducido el **atraso escolar** a nivel nacional, las cifras son aún relativamente altas en el ámbito rural y entre los estudiantes bilingües (con lenguas originarias como lengua materna). En lo que respecta a la **repetición**, se mantiene la brecha entre el ámbito urbano y rural, mientras que la **tasa de conclusión** muestra una prevalencia de la grieta por lugar de residencia, lengua materna y nivel de pobreza, a pesar de sus avances significativos. Estas brechas se cierran al observarse la conclusión de la primaria entre los 15 y los 19 años.

Con relación a los **logros de aprendizaje**, las diferencias están presentes en los grados evaluados por la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) (2.º y 4.º de primaria). Estas se mantienen en el tiempo y se dan principalmente por el nivel socioeconómico y área en donde está ubicada la escuela (zona urbana o rural), lo que significa que las condiciones básicas para el aprendizaje no están dadas en todas las escuelas del país por igual (ver Gráfico 2 y Gráfico 3 en Anexos).

Una característica del sistema educativo peruano, que empieza a mostrarse con mayor claridad en este nivel, es la **segregación escolar**. Esta se refiere a la distribución desigual de los estudiantes en las instituciones educativas según sus características personales o sociales, lo que “produce un aislamiento relativo y un desbalance distributivo de las categorías sociales menos favorecidas, especialmente las minorías étnicas y raciales, y los alumnos de familias de clases sociales bajas” (Bellei, 2013, p. 330). Murillo (2016) y Murillo y Martínez Garrido (2017) muestran los altos niveles de segregación escolar de Perú, en el nivel de primaria, con respecto a los otros países de la región. Por su parte, Murillo

y Carrillo (2020a), con datos de la ECE, calculan la magnitud de la segregación escolar en las escuelas de educación primaria. Esta es alta y con mucha variabilidad en las regiones, especialmente si se analizan las escuelas urbanas, en donde los abultados niveles de segregación se dan principalmente en los grupos de estudiantes que provienen de familias de mayor nivel socioeconómico.

Educación secundaria

En este nivel, en el año 2019, el 88% de los adolescentes de 12 a 16 años se encontraban **matriculados**. Había una ligera diferencia a favor de estudiantes del ámbito urbano con el castellano como lengua materna, pero una brecha bastante significativa en los estudiantes en el nivel de pobreza extrema, que solo alcanzan el 73%. Si bien el **atraso** viene disminuyendo, persisten distancias significativas entre escuelas estatales y privadas, población urbana y rural, y entre aquellos que tienen como lengua materna al castellano y aquellos hablantes de una lengua originaria.

La **repetición** y la tasa de **deserción** también se vienen reduciendo, aunque con brechas significativas, que afectan a los estudiantes pobres y pobres extremos en determinadas regiones. De otra parte, en lo que concierne a la **transición** a la secundaria, la tasa promedio es bastante alta, pero los estudiantes en situación de pobreza extrema se encuentran bastante por debajo de ella y su número no ha logrado aumentar. Con respecto a la **conclusión** de secundaria (ver Gráfico 4 en Anexos), si bien aumentó a nivel nacional, tanto entre los adolescentes entre 17 y 19 años como entre los jóvenes entre 20 y 24 años, se mantienen las brechas que perjudican a las y los estudiantes del ámbito rural, con lengua materna indígena y que pertenecen al grupo de pobres extremos.

Con respecto a los logros de aprendizaje, las brechas están presentes y se profundizan en el nivel de secundaria, principalmente por estrato socioeconómico, área (urbana, rural) y gestión de la escuela (estatal o privada). Ello evidencia que las escuelas se convierten en focos de reproducción y mantenimiento de desigualdades.

De la misma manera que en primaria, con respecto a los **logros de aprendizaje**, las brechas están presentes y se profundizan en este nivel, principalmente por estrato socioeconómico, área (urbana, rural) y gestión de la escuela (estatal o privada) (ver Gráfico 5 en Anexos). Ello evidencia que las escuelas se convierten en focos de reproducción y mantenimiento de desigualdades, en lugar de ser instancias orientadas a nivelar las desigualdades iniciales de los estudiantes (Eguren, 2019).

Con relación a la **segregación escolar** por estrato socioeconómico, en el nivel de secundaria, estudios comparados de Benavides *et al.* (2014), Krüger (2019), Murillo *et al.* (2018), OCDE (2019), Rivas (2015) y Vázquez (2012) muestran —con datos de PISA en sus diferentes versiones (2000-2018)— cómo se viene incrementando la segregación escolar por nivel socioeconómico en el Perú, en secundaria, a diferencia del resto de países de la región. Murillo y Carrillo (2020b) confirman los altos índices de segregación escolar en este nivel, a partir de los datos de la ECE. Encuentran una tendencia a una mayor segregación en los grupos de menor estrato socioeconómico, así como diferencias entre las regiones y entre cada grupo minoritario.

Finalmente, es necesario señalar que al interior del MINEDU funciona un arreglo institucional con relación a la atención a este nivel y etapa de desarrollo, lo que no permite consolidar una propuesta de atención integral para la secundaria y profundiza aún más la segregación. Se cuenta así con una amplia y desigual oferta pública con relación a escuelas que ofrecen el servicio. Algunas II.EE. son de secundaria regular, otras ofrecen el modelo de jornada escolar completa (JEC) y por otro lado existen los colegios de alto rendimiento (COAR); asimismo, se cuenta con las FAD o formas de atención diversificada (que poseen tres modelos de servicio: alternancia, residencia y tutorial), y unas pocas escuelas que ofrecen EIB (OCDE, 2017). En el caso de la secundaria rural, por ejemplo, las FAD que atienden a la población rural con limitaciones de acceso evidencian serios problemas en la infraes-

estructura, en el aseguramiento de la alimentación de sus estudiantes y en las estrategias de capacitación de su personal (CNE, 2020a). Guerrero (2018) señala además que esta organización interna del MINEDU, que define la gestión de las FAD, no termina de consolidar las propuestas pedagógicas para la educación de la secundaria rural, lo que precariza más el servicio y afecta a esta población.

Otros grupos atendidos en la educación básica: EIB, EBE y EBA

La **educación intercultural bilingüe** (EIB) muestra avances en aspectos normativos tras la aprobación de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (DS N.º 006-2016) y del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021 (Defensoría del Pueblo, 2016). Ello ha permitido visibilizar a este grupo de estudiantes y las necesidades de mejora que requiere su modelo educativo. Si bien estos planes tratan el tema bilingüe, no abordan lo intercultural de una manera amplia, como un atributo de la educación de todos los peruanos y no solo de aquellos con una lengua materna diferente al castellano (Eguren, 2019).

Actualmente, la cobertura de la EIB es todavía incipiente (alrededor de un 20% para los niveles de inicial y primaria) y la mayoría de las escuelas corresponden a las lenguas quechua y aimara. De otro lado, los resultados obtenidos en las evaluaciones de aprendizaje se encuentran muy por debajo de aquellos que logran los estudiantes castellanohablantes, y algunos estudios muestran que hay mayores probabilidades de repetición y deserción escolar (CNE, 2019). Asimismo, esta modalidad no se extiende a la secundaria, lo que perjudica a los estudiantes bilingües en esta etapa de su formación básica y escolarización obligatoria.

Sobre la EIB y la educación rural, es necesario mencionar otro arreglo institucional del MINEDU en relación a la atención de las escuelas **multigrado**. Bajo el criterio lingüístico, se atienden de manera separada escuelas multigrado con estudiantes hablantes de castellano y de lenguas originarias (EIB). Esta división dificulta el consolidar un modelo de atención integral para las escuelas multigrado del país, dada la magnitud del tema: seis de cada 10 servicios educativos de nivel primaria son multigrado; en el ámbito rural, nueve de cada 10 lo son. Se reportan poco más de 20,000 servicios multigrado en el país en el último año, los que atendieron a cerca de 650,000 estudiantes. La matrícula multigrado representó el 17.5% del total de estudiantes inscritos en primaria, y a su vez, el 78.3% del total de los estudiantes matriculados en un servicio educativo en el ámbito rural (CNE, 2020a). El retorno de muchas familias a la zona rural, debido a la situación de la pandemia, hace que esta modalidad requiera una especial e inmediata atención.

La cobertura de la EIB es todavía incipiente (alrededor de un 20% para los niveles de inicial y primaria). De otro lado, los resultados obtenidos en las evaluaciones de aprendizaje se encuentran muy por debajo de aquellos que logran los estudiantes castellanohablantes.

La **educación básica especial** (EBE) incluye los niveles de atención temprana, inicial y primaria. Si bien se cuenta con una política nacional inclusiva, la atención a la discapacidad en materia educativa sigue siendo limitada pese a los esfuerzos que se han realizado, principalmente en materia legal. Según información de la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS), solo el 52% de la población discapacitada en edad escolar asiste a una institución educativa. Aunque las políticas y programas implementados muestran algunos avances importantes, saltan a la vista las enormes desigualdades que afectan a los estudiantes con discapacidad, quienes siguen siendo uno de los grupos históricamente excluidos del sistema educativo peruano (CNE, 2019; Defensoría del Pueblo, 2019; Eguren, 2019).

La modalidad de **educación básica alternativa** (EBA) —que atiende las necesidades de los jóvenes y adultos excluidos de la EBR— se encuentra relegada del sistema educativo, dado que en el marco de las grandes decisiones sobre política educativa no la involucran. En la última década, se han dado una serie de normas e iniciativas para contribuir a

Nueve de cada 10 trabajadores con empleo informal y cinco de cada 10 trabajadores con empleo formal no recibieron una formación educativa superior o técnico-productiva previa al trabajo. Estos números representan alrededor de 13 millones de peruanos.

la mejora de esta modalidad; sin embargo, gran parte de estos esfuerzos no resuelven el principal problema: la EBA se define en función de la EBR y se percibe como una modalidad exclusivamente remedial de la regular. Su cobertura es reducida y la calidad del servicio y su falta de conexión con el mundo laboral la convierten en una opción poco atractiva. Esto limita su margen de acción a la alfabetización o promoción de la conclusión de la educación básica, y elimina la posibilidad de ser un medio para desarrollar el potencial de su población objetivo, darle oportunidades para continuar con las diferentes trayectorias educativas y alcanzar el desarrollo de sus proyectos de vida. Adicionalmente, los CEBA funcionan básicamente en el ámbito urbano, lo cual excluye a la población rural del acceso a esta modalidad educativa (CNE, 2019; Eguren, 2019).

Educación superior y técnico-productiva

En el sistema educativo peruano, la etapa que sigue a la educación básica es la educación superior, que incluye las modalidades de educación técnico-productiva, superior técnica y superior universitaria. Esta fase arrastra y profundiza las brechas de la anterior, desde el acceso mismo, el cual es significativamente desigual. Solo uno de cada 10 jóvenes del quintil más bajo de gasto per cápita del hogar logran acceder a la educación superior, mientras que cuatro de cada 10 jóvenes del quintil más alto acceden a este nivel educativo (ver Gráfico 6 en Anexos).

Desde una mirada territorial, y según información del SIRIES, en el 2019, Lima Metropolitana concentraba el 41% de la matrícula de la educación superior universitaria, el 51% de la matrícula de educación superior tecnológica y el 38.2% de la matrícula de educación técnico-productiva. Por otro lado, a nivel nacional, desde una mirada de la oferta, la matrícula de la educación superior y técnico-productiva (ESTP) se concentra sobre todo en la educación superior universitaria (65.8%), a pesar de que la demanda de profesionales universitarios es solo del 20.4%, en comparación con los perfiles técnicos y tecnológicos, que alcanzan en conjunto una demanda del 79.6% (MINEDU, 2020).

En el marco de las trayectorias, es importante mencionar que existe una población significativa que no accede a la ESTP y que transita directamente al trabajo.² En este contexto, el Perú presenta un 72.3% de empleos informales, los cuales devienen en ingresos variables e irregulares, caracterizados además por jornadas laborales extensas, lo que reduce las oportunidades de acceso a la ESTP. Así, nueve de cada 10 trabajadores con empleo informal y cinco de cada 10 trabajadores con empleo formal no recibieron una formación educativa superior o técnico-productiva previa al trabajo. Estos números representan alrededor de 13 millones de peruanos (MINEDU, 2020).

Condiciones básicas para el aprendizaje

Los indicadores de las condiciones del servicio —en términos del estado de la infraestructura, acceso a servicios básicos e internet— muestran graves inequidades en la provisión de educación. Con relación a la infraestructura, a nivel nacional, en el 2018, solo 18.8% de los locales estatales se encontraban en buen estado. Por áreas geográficas, esta

2 El estudio de Cuenca y Reátegui (2016) muestra que, si bien la matrícula universitaria se incrementó significativamente en un lapso de 10 años, esta no produjo una incorporación real de los estudiantes con lengua materna distinta al castellano ni equitativa entre los jóvenes que se encuentran en los quintiles más pobres. Este estudio corrobora que, en el Perú, el componente étnico y los niveles de pobreza se encuentran fuertemente asociados y tienen un impacto en las oportunidades de acceso a la educación.

tasa se incrementa a 24% en las zonas urbanas y se reduce a 16% en las rurales. La brecha de infraestructura (la cual es más grave en contextos rurales) asciende a más de 100,000 millones de soles, lo que la convierte en uno de los aspectos que deben atenderse con mayor urgencia (CNE, 2019).

Por otro lado, si bien el **acceso a servicios básicos** —agua, alcantarillado y electricidad— en los locales escolares se ha incrementado, su resultado está lejos de lo que se necesita como condiciones básicas. En 2019, solo 30.8% de los locales escolares estatales contaban con estos tres servicios, lo cual significa una mejora de 8.6% desde 2004. Las brechas en el acceso de estos servicios por ámbitos geográficos son alarmantes: solo 13.8% de locales estatales en el área rural cuentan con los tres servicios, en contraste con el 62.8% de locales en el área urbana. Respecto al **acceso a internet** a nivel nacional, en 2019, el 49.1% de los locales estatales de educación primaria contaba con internet, mientras que en secundaria esta cifra se incrementó a 75.1% (ver Gráfico 7 en Anexos). Las desigualdades también se identifican a nivel de modalidad de servicio educativo (ver Tabla 8 en Anexos).

A todo lo anterior, se suma la situación de emergencia sanitaria, que llevó a desarrollar el año escolar a partir de una estrategia de aprendizaje a distancia. Esto evidenció las brechas digitales, de conectividad y de equipamiento que impidieron que la educación llegue a todos los estudiantes sin ningún tipo de excepción. La plataforma virtual *Aprendo en casa* (de libre acceso por internet, radio y televisión) fue la respuesta del Estado para atender estudiantes de la educación básica en todos sus niveles y modalidades, sumada posteriormente a la entrega de tabletas (cerca de un millón para alumnos y 100,000 para docentes), con el objetivo de favorecer la conectividad en las zonas más alejadas del país. Esta situación nos revela lo poco preparado que se encuentra nuestro sistema educativo para atender una educación inusual y en situación de emergencia, en la que las características sociales y económicas de las familias se convierten en barreras para la educación en situaciones excepcionales.³



Solo 13.8% de locales escolares estatales en el área rural cuentan con los servicios de agua, alcantarillado y electricidad, en contraste con el 62.8% de locales en el área urbana.

³ El sistema educativo peruano ha pasado por episodios de emergencia similares (en cuanto a la necesidad de garantizar la continuidad del servicio educativo, independientemente de las características sociales y económicas de las familias afectadas). Estas situaciones son de una magnitud distinta. Se relacionan con los fenómenos naturales como terremotos, inundaciones, deslizamientos, pero también con procesos sociales más globales como la situación de los migrantes y refugiados. En estos contextos, independientemente de su origen, la continuidad del servicio educativo se ve especialmente afectada en las poblaciones más vulnerables y con menores recursos.

Opciones de política

Por lo anteriormente expuesto, esta sección desarrolla un conjunto de medidas de política, que ayudan a concretar las orientaciones del PEN para el periodo 2021-2026 y que apuntan a fortalecer el sistema educativo desde la equidad e inclusión. Los criterios ordenadores se basan en tres dimensiones de las trayectorias educativas para el cierre de brechas: cobertura, aprendizajes y condiciones básicas de educabilidad. Con ello, se intenta abordar la gran deuda educativa histórica pendiente, especialmente con las personas más vulnerables.

Se reconoce, además, que si bien hay un contexto de crisis pospandemia, los desafíos que aquí se plantean (Tabla 1) son pertinentes y necesarios para tener un sistema educativo que apueste por la equidad, lo que impactará —en el mediano plazo— en el desarrollo de nuestra sociedad y del país.

Tabla 1. Medidas y dimensiones para el cierre de brechas en las trayectorias educativas*

	Cobertura	Aprendizaje	Condiciones de educabilidad
Inicial	Ampliar la oferta de servicios de atención a la primera infancia (cero a dos años) de carácter supletorio y universalizar el acceso de niños/as de tres a cinco años, especialmente en familias en situación de pobreza y pobreza extrema, que viven en zonas rurales, bilingües (lengua materna originaria), niños/as con alguna discapacidad o NEE, afroperuanos, migrantes y/o refugiados.	Contar con equipos profesionales capacitados y materiales educativos pertinentes para atender a la primera infancia en sus dos ciclos (cero a dos años y tres a cinco años), de manera oportuna y pertinente a la etapa de desarrollo y al contexto cultural de las familias.	Tener condiciones adecuadas y coordinadas intersectorialmente en los servicios de atención de primera infancia , con pertinencia sociocultural.
Primaria y secundaria	Incrementar el acceso, permanencia y conclusión en la educación básica , con especial énfasis en personas que provienen de familias en pobreza/pobreza extrema, que viven en zonas rurales, bilingües (lengua materna originaria), con alguna discapacidad o NEE, afroperuanos, migrantes y/o refugiados.	Brindar formación continua y acompañamiento pedagógico a docentes y directivos que atienden a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, para el logro de los aprendizajes establecidos en la educación básica. Contar con II.EE. rurales e II.EE. bilingües para toda la trayectoria de educación básica (inicial, primaria y secundaria), con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes.	Locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad (especialmente en las zonas rurales) están dotados de los servicios básicos necesarios (incluido internet) y son seguros, accesibles y adecuados a las condiciones propias del entorno.
	Reducir la segregación escolar de los estudiantes socialmente más desfavorecidos.	Contar con II.EE. inclusivos (que atienden a estudiantes con diversas discapacidades) y CEBE con apoyo pedagógico solvente, suficiente y sostenido, equipos multidisciplinarios y materiales	Servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado son parte de los servicios educativos, y se prioriza a los estudiantes de familias con mayor vulnerabilidad.

ESTP**

Cobertura

Incrementar el **acceso equitativo** de la población a la educación superior y técnico-productiva.

Aprendizaje

necesarios, así como orientación a familias, cuidadores y a la comunidad educativa.

Ofrecer **igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres** para que puedan desarrollar sus aprendizajes en un entorno libre de estereotipos y violencia.

Fortalecer la **formación integral de los estudiantes** de la ESTP, para que responda a los contextos sociales, culturales y productivos.

Mejorar la calidad del desempeño de los **docentes** de la ESTP.

Condiciones de educabilidad

Fortalecer la **calidad de las instituciones** de la ESTP, en el ejercicio de su autonomía.

* Algunas de estas medidas fueron adaptadas del PEN al 2036 (CNE, 2020b).

**Esta información se refiere a tres de los cinco objetivos prioritarios planteados en la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (MINEDU, 2020).

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

El crecimiento presupuestal de los últimos años ha permitido al Ministerio de Educación desarrollar un conjunto de intervenciones orientadas a cerrar brechas en aprendizajes, docencia, infraestructura y calidad (Vegas y Paredes, 2016); sin embargo, esto no ha sido suficiente, por lo que es necesario no solo mantener la tendencia sino también darle mayor énfasis a la priorización. Se parte del reconocimiento de que, en un contexto pospandemia, la situación obliga a considerar diversos escenarios de crecimiento económico, de presión tributaria y de déficit fiscal, así como la evaluación de las medidas que se plantean en la Tabla 2. Asimismo, se alerta que la inercia frente a la desigualdad educativa ha sido el detonante de protestas sociales de gran envergadura en otros países de la región, siendo un caso emblemático el de Chile, cuyo desenlace fue la convocatoria a una asamblea constituyente.

Tabla 2. Costos, beneficios, perdedores y ganadores de las opciones de política

Medida	Costo	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Cobertura				
Ampliación de la oferta de servicios de atención a la primera infancia (cero a dos años) de carácter supletorio y universalización del acceso a niños/as de tres a cinco años	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos • Costos de coordinación intersectorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimulación temprana para el desarrollo cognitivo, afectivo y motor (cero a dos años) • Formación de relaciones de apego con sus cuidadores (cero a dos años) • Desarrollo integral de niños/as (futuros adultos saludables y productivos) • Experiencias tempranas que generan aprendizajes en educación básica 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños y niñas de cero a cinco años vulnerables o en situaciones de desventaja • Familias en pobreza, especialmente monoparentales, madres jóvenes que estudian y/o trabajan • Comunidad (barrios y/o centros poblados) en donde se ofrece el servicio • Sistema educativo • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidadoras/es informales • Cunas, guarderías y jardines informales
Trayectorias garantizadas (acceso, permanencia) y culminación de los años de escolarización obligatoria de los y las estudiantes más vulnerables, con énfasis en la secundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos • Costos de coordinación intrasectorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral de niños/as y adolescentes (futuros adultos saludables y productivos) • Desarrollo cognitivo, físico y socioemocional • Logros de aprendizaje y mejor rendimiento educativo • Jóvenes con 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños/as de seis a 11 años • Adolescentes de 12 a 16/18 años • Jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo • Familias en pobreza/pobreza extrema, que viven en zona rural, especialmente en la Amazonía • Comunidad (barrios) 	<ul style="list-style-type: none"> • II.EE. de bajo costo • II.EE. informales • Empleadores y/o emprendedores informales o ilegales que contratan niños/as y/o adolescentes para el trabajo (mano de obra barata, trabajo informal/ilegal, explotación infantil, trata)

Medida	Costo	Beneficios	Ganadores	Perdedores
		secundaria completa mejor preparados para acceder a la ES y/o mercado laboral	y/o centros poblados) en donde se ofrece el servicio • Sociedad	
Reducción de la segregación escolar de los estudiantes socialmente más desfavorecidos en la educación básica	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de identificación y organización • Mecanismos de regulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de los aprendizajes en los estudiantes de menor NSE • Cohesión social • Políticas educativas más eficaces • Mejora del mercado laboral y la productividad del país • Justicia social y democracia fortalecidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes de familias con menor NSE, población de diverso origen étnico-racial (indígenas, afrodescendientes), procedencia (migrantes) y con habilidades diferentes • Mercado laboral • Comunidades en donde se ofrece el servicio educativo • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • II.EE. con fines de lucro • II.EE. que seleccionan a sus estudiantes • Familias que eligen II.EE. con criterios de capital social y cultural similar
Incremento del acceso equitativo de la población a la ESTP	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales que responden a los diferentes contextos • Incremento de la productividad del país • Enriquecimiento del mercado laboral • Fortalecimiento de la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que históricamente han sido excluidas de la educación superior • Mercado laboral • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de ESTP con fines de lucro • Empleadores y/o emprendedores informarles que contratan jóvenes sin ES para trabajos precarios
Aprendizajes				
Equipos profesionales capacitados y materiales educativos pertinentes para atender a la primera infancia en sus dos ciclos (cero a dos años, y tres a cinco años)	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en capital humano • Capacitación y aprendizaje • Costos de coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a la primera infancia de calidad, pertinente y oportuna al desarrollo de los niños/as • Impacto en aprendizajes, desarrollo cognitivo, psicomotor y socioafectivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños/as de cero a cinco años en situaciones de vulnerabilidad • Familias • Profesionales especializados en primera infancia • Comunidad • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotoras de servicios no escolarizados • Cuidadores/as informales
Formación continua y acompañamiento pedagógico a docentes y directivos que atienden a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, para el logro de los aprendizajes de EB	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en capital humano • Capacitación y aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo de docentes con estudiantes de menor rendimiento y más vulnerables para el logro de aprendizajes pertinente • Gestión, por parte de directivos, de II.EE. para asegurar los aprendizajes y el óptimo desarrollo de sus estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes y sus familias en situaciones de vulnerabilidad • Docentes y profesionales especializados • Comunidad (barrios y/o centros poblados) en donde se ofrece el servicio • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Docentes y directivos informales, no titulados • II.EE. informales, con fines de lucro

Medida	Costo	Beneficios	Ganadores	Perdedores
<p>II.EE. rurales e II.EE. bilingües para toda la trayectoria de educación básica (inicial, primaria y secundaria), con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos • Inversión en capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral de niños/as y adolescentes (futuros adultos saludables y productivos) • Mejor desarrollo cognitivo y socioemocional • Mayores logros de aprendizaje • Jóvenes mejor preparados para acceder a ES y/o mercado laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños/as de seis a 11 años • Adolescentes de 12 a 16/18 años • Familias en pobreza/pobreza extrema, especialmente en la Amazonía • Comunidad en donde se ofrece el servicio • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • II.EE. de bajo costo • II.EE. informales • Empleadores informales y/o ilegales que contratan niños/as y adolescentes para el trabajo (mano de obra barata, trabajo ilegal/ informal, explotación infantil, trata)
<p>II.EE. inclusivas y CEBE con apoyo pedagógico, equipos multidisciplinarios y materiales necesarios, así como orientación a familias, cuidadores y a la comunidad educativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos • Inversión en capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral de niños/as y adolescentes (futuros adultos saludables y autónomos) • Mejor desarrollo cognitivo, psicomotor y socioemocional • Desarrollo de aprendizajes para su autonomía y mayor integración a la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños/as y adolescentes con NEE y/o alguna discapacidad • Familias y cuidadores • Comunidad (barrios y/o centros poblados) en donde se ofrece el servicio • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidadoras/es informales • II.EE. de educación especial informales • II.EE. de bajo costo que promocionan ser inclusivas
<p>Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para que puedan desarrollar sus aprendizajes en un entorno libre de estereotipos y violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo socioemocional • Prevención de abuso sexual, de la violencia y embarazo adolescente • ES y/o mercado laboral más equitativo (acceso y trayectorias) • Familias más equitativas (roles) 	<ul style="list-style-type: none"> • Niñas, niños, adolescentes y jóvenes • Comunidad educativa • Familias • Mercado laboral • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos conservadores y radicales
<p>Formación integral de los estudiantes de la ESTP, que responda a los contextos sociales, culturales y productivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionales que responden a los diferentes contextos • Mayor productividad del país • Mejora del mercado laboral • Fortalecimiento de la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes de la ESTP • Mercado laboral • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de ESTP no licenciadas ni acreditadas • Empleadores informales que contratan jóvenes sin ES para trabajos precarios

Medida	Costo	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Mejora de la calidad del desempeño de los docentes de la ESTP	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor oferta y calidad educativa • Mejor formación y aprendizaje integral de los estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes de la ESTP • Mercado laboral • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de ESTP no licenciadas ni acreditadas • Instituciones informales
Condiciones básicas				
Condiciones adecuadas a los servicios de atención de primera infancia , pertinentes a su etapa de desarrollo y contexto cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en recursos para mejorar los servicios básicos de atención a la primera infancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de calidad que aseguran el bienestar y el óptimo desarrollo de niños/as 	<ul style="list-style-type: none"> • Niños/as de cero a cinco años y sus familias en situaciones de vulnerabilidad • Docentes y profesionales especializados en primera infancia • Comunidades en donde se ofrece el servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios no escolarizados • Servicios de cuna y jardín no formales
Locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad dotados de los servicios básicos necesarios (con internet), seguros, accesibles y adecuados a las condiciones del entorno	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos • Inversión en recursos para mejorar infraestructura y dotar de servicios básicos a las II.EE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las II.EE. con servicios básicos: agua, alcantarillado, luz e internet • II.EE. con infraestructura y equipamiento adecuado • Servicios de calidad que aseguran el bienestar y el óptimo desarrollo de estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes y sus familias en situaciones de vulnerabilidad y exclusión • Docentes y directivos • Comunidades y/o centros poblados en donde se ofrece el servicio • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • II.EE. privadas (principalmente de bajo costo) • II.EE. no formales
Servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado garantizados en los servicios educativos	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización • Costos de creación y organización • Proceso de cambio de asignación de recursos • Costos de coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de desnutrición y anemia • Espacios libres de violencia y discriminación • Bienestar y óptimo desarrollo de estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes y sus familias en situaciones de vulnerabilidad • Barrios y/o centros poblados en donde se ofrece el servicio • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • II.EE. privadas (principalmente de bajo costo) • II.EE. no formales
Fortalecimiento de la calidad de las instituciones de la ESTP , en el ejercicio de su autonomía	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en dimensiones de calidad: capital humano, equipamiento, infraestructura, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la oferta de formación de las instituciones ESTP • Mayor productividad del país • Mejora del mercado laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes y familias • Profesores y gestores • Instituciones ESTP • Mercado laboral y sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de ESTP no formales

Objetivos específicos

A continuación (Tabla 3), se priorizan las medidas referidas al cierre de brechas en la trayectoria de la educación básica, con sus respectivos objetivos y metas de mediano plazo.

Tabla 3. Medidas de política, objetivos específicos y metas a mediano plazo

Medida de política	Objetivo específico	Metas a mediano plazo
Cobertura: Asegurar la entrada, permanencia y conclusión de niños/as, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables.		
Ampliar la oferta de servicios de atención a la primera infancia (cero a dos años) de carácter suplementario y universalizar el acceso de niños/as de tres a cinco años.	Incrementar la oferta de cunas para niños/as menores de tres años, jardines para niños/as entre tres y cinco años, priorizando zonas de pobreza y pobreza extrema.	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con más del 90% de cobertura en educación preescolar para niños/as de tres a cinco años y 75% para menores de tres años, con prioridad en las familias vulnerables.
Garantizar trayectorias (acceso, permanencia y culminación) de escolarización obligatoria de los y las estudiantes de las familias más vulnerables.	Facilitar la trayectoria y culminación de los años de escolarización obligatoria (EB) de los y las estudiantes más vulnerables, con énfasis en la secundaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Brecha de escolarización entre quintiles extremos de NSE se reduce a un máximo de 10%, y entre regiones se reduce a un máximo de 20%. • Fracaso y deserción escolar de los grupos escolares más vulnerables se reduce al 15%. • II.EE. con población vulnerable cuentan con estrategias de apoyo para estudiantes con bajo rendimiento. • Repetición es eliminada. • Tasas de participación en programas de educación alternativa de jóvenes y adultos se incrementan.
Reducir la segregación escolar de los estudiantes socialmente más desfavorecidos en la educación básica.	Promover un sistema educativo que genere mayor cohesión social y mejores aprendizajes en estudiantes socialmente desfavorecidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Ningún territorio cuenta con un índice de disimilitud/Gorard superior a 0.35/0.40.
Aprendizajes: Garantizar aprendizajes pertinentes, así como el desarrollo integral de todos los estudiantes, principalmente los de bajo rendimiento.		
Equipos profesionales están capacitados y los materiales educativos son pertinentes para atender a la primera infancia en sus dos ciclos (cero a dos años y tres a cinco años).	Implementar programas de formación docente continua y materiales educativos especializados en atención a primera infancia.	<ul style="list-style-type: none"> • No menos del 70% de los servicios educativos de la primera infancia cuentan con personal profesional capacitado.

Medida de política

Objetivo específico

Metas a mediano plazo

Brindar formación continua y acompañamiento pedagógico a **docentes y directivos** que atienden a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, para el logro de los aprendizajes establecidos en **educación básica**.

Facilitar la formación continua de docentes y directivos para implementar el currículo nacional de manera eficaz y debidamente contextualizada, de tal manera que se promueva que todos los estudiantes logren los aprendizajes deseados al egresar de la educación básica, lo que incluye la aplicación de los enfoques transversales establecidos.

- Los docentes y directivos tienen oportunidades de formación cada tres años (como mínimo), con formadores certificados, programas contextualizados y con énfasis en cómo trabajar con los estudiantes vulnerables y con bajo rendimiento.

Se cuenta con II.EE. **rurales** e II.EE. **bilingües** para toda la trayectoria de educación básica (inicial, primaria y secundaria), con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes.

Consolidar e implementar el modelo de servicio educación rural y el modelo de servicio educación bilingüe, que abarque cada uno los tres niveles de la educación básica, con énfasis en la Amazonía.

- Modelo pedagógico y de gestión educación bilingüe está en funcionamiento en 70% de la demanda, principalmente en la Amazonía.

Se cuenta con II.EE. **inclusivas** y **CEBE** con apoyo pedagógico, equipos multidisciplinarios y materiales necesarios, así como orientación a familias, cuidadores y a la comunidad educativa.

Ampliar la oferta de II.EE. inclusivas y CEBE que cuenten con equipos pedagógicos y multidisciplinarios, materiales pertinentes y que den orientación a las familias, cuidadores y comunidad educativa.

- Programa de atención a estudiantes con discapacidad validado e implementándose.
- Equipos pedagógicos y multidisciplinarios solventes, suficientes y sostenidos atienden a niños/as con discapacidad y/o NEE y dan orientación a las familias y a la comunidad.
- II.EE. inclusivas, CEBE y centros de recursos funcionan en todas las regiones.

Existe igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para que puedan desarrollar sus aprendizajes en un entorno libre de estereotipos y violencia.

Implementar el enfoque de género en todos los niveles y modalidades del sistema.

- Docentes y directivos capacitados reconocen e implementan el enfoque de género en las aulas y las escuelas.

Condiciones básicas: Asegurar condiciones básicas de educación para todo el sistema, en todos sus niveles y modalidades, con especial énfasis en escuelas con poblaciones en desventaja.

Brindar condiciones adecuadas a los **servicios de atención de primera infancia**, pertinentes a su etapa de desarrollo y contexto cultural.

Garantizar servicios de atención de primera infancia que cuenten con las condiciones adecuadas y pertinentes a las etapas de desarrollo y contextos culturales.

- No menos del 60% de los servicios de atención de primera infancia cuentan con las condiciones adecuadas y pertinentes para su funcionamiento (infraestructura, servicios básicos y materiales educativos).

Locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad (especialmente en las zonas rurales) están dotados de los servicios básicos necesari-

Garantizar que las II.EE. estén dotadas de servicios básicos necesarios (se incluye conectividad y acceso a plataformas de información y comunicación) y cuen-

- Disminuir por lo menos en 20% la brecha de servicios básicos necesarios: agua y desagüe, luz y condiciones óptimas de conectividad y acceso a las plata-

Medida de política

rios (incluido internet) y son seguros, accesibles y adecuados a las condiciones propias del entorno.

Servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado son garantizados en los servicios educativos.

Objetivo específico

ten con infraestructura adecuada al contexto y nivel educativo que atienden, previa coordinación territorial.

Garantizar servicios de alimentación y condiciones básicas de protección y cuidado en todos los niveles y modalidades del servicio educativo.

Metas a mediano plazo

formas de información y comunicación.

- Disminuir por lo menos en 15% la brecha de infraestructura, principalmente en II.EE. rurales, mejorando condiciones de accesibilidad.

- Atención integral (intersectorial: servicios de alimentación, protección y cuidado) para toda la educación básica, priorizando niños/as y adolescentes de familias con NSE bajo.

Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

A partir de la realización de entrevistas⁴ y revisión de documentos, se identifican obstáculos, tanto internos como externos al sector, que generan dificultades para implementar las medidas planteadas.

Un primer aspecto identificado por los entrevistados, casi por unanimidad, es que la equidad es una apuesta explícita en la agenda del sector y que está en el discurso político. Sin embargo, en términos prácticos, la búsqueda de equidad se va diluyendo en la medida que el énfasis y las urgencias se van trasladando hacia la obtención de resultados rápidos y visibles (tanto en cobertura como en aprendizajes) (Eguren, 2019). Para los entrevistados, esto se da principalmente por dos razones.

La primera razón es que en la gestión existe una visión dividida, que funciona bajo dos lógicas: la “economicista” y la “territorialista”. La economicista tiene que ver con el costo-eficiencia de las políticas (“poco y muy caro”), lo que se traduce también en la dificultad de medir “impactos” para sustentar resultados y obtener mayor presupuesto del MEF. Este presupuesto es concebido como un solo “bloque” (presupuesto del sector educativo) y no como “subsectores” (por ejemplo, presupuesto nacional para docentes, para infraestructura educativa o para educación bilingüe). La otra visión que opera en el sector es la territorial, la cual se relaciona con la “identificación con los territorios, los actores y las particularidades de las demandas regionales”. Esta lógica está más asociada a la justicia social, y en algunos casos al reconocimiento de una deuda histórica (a propósito del Bicentenario). Al respecto, un entrevistado señala que ambas visiones:

[...] generan una tensión que no se resuelve en el ministerio, que no termina de generar la sinergia que permita una narrativa mucho más equilibrada y que no solamente vaya hacia lo eficiente o “eficientista”, sino [...] que se tome en serio el cierre de brechas. (Entrevista a viceministro)

La segunda razón que argumentan los entrevistados, con relación a la dificultad de trabajar para la equidad, es la lógica con la que funciona el Estado: qué se prioriza y no a quién se prioriza. Esto genera que la organización gire en torno a la oferta de servicios y programas y no a las necesidades de las personas, principalmente a nivel presupuestal. Asimismo, señalan que hay muy poca flexibilidad en los instrumentos públicos y que no se cuenta con información estratificada y confiable que permita identificar las brechas en los grupos más vulnerables y excluidos históricamente.

Los entrevistados reconocen también que el ministerio funciona en “estancos”, que son las direcciones y programas. Esto se convierte en una dificultad porque cada uno maneja sus propios presupuestos y metas, así como equipos y especialistas. La coordinación intrasectorial se hace lenta, compleja y es insuficiente. Por lo tanto, en el funcionamiento interno los servicios se priorizan y se ofrecen sin la coordinación necesaria ni

La equidad está en la agenda del sector y en el discurso político. Sin embargo, la búsqueda de equidad se va diluyendo en la medida que el énfasis y las urgencias se trasladan hacia la obtención de resultados rápidos y visibles.

⁴ Fueron entrevistados cinco exviceministros de Gestión Pedagógica, del actual periodo de gobierno (2016-2021). Se usan comillas para identificar palabras y/o frases textuales usadas por los entrevistados.



El sistema educativo ha experimentado, en la última década, un debilitamiento del proceso de gestión descentralizada y una tendencia a la reconcentración de funciones y toma de decisiones.

la mirada integral, que se requiere como sector para priorizar a quiénes se atiende y sobre ello organizar la oferta con un énfasis en el cierre de brechas. Se señala que, por lo general, estas coordinaciones responden más a iniciativas personales que institucionales.

Con relación a lo anterior, y como parte de los obstáculos identificados en el sector, es importante mencionar que el sistema educativo ha experimentado, en la última década, un debilitamiento del proceso de gestión descentralizada y una tendencia a la reconcentración de funciones y recentralización de la toma de decisiones (CNE, 2019). Así, las acciones de intervención o gestión directa del Ministerio de Educación se han incrementado significativamente, lo cual ha implicado descuidar su rol rector y enfatizar su rol ejecutor, que tiene más bien un carácter de excepcionalidad (Vegas y Paredes, 2016). De esta manera, aunque el volumen de recursos que beneficia a cada región haya aumentado, la capacidad de decisión administrativa y financiera de los gobiernos regionales no ha variado y en algunas intervenciones educativas ha disminuido (*idem*). Ello, en el mediano y largo plazo, ha significado no dar respuestas contextualizadas y pertinentes a las distintas necesidades educativas del país, incrementando las inequidades y la segregación en el sistema.

Esto genera que las respuestas al territorio sean bastantes lentas y no respondan a las urgencias. El tiempo que se invierte al interior del MINEDU, al hacer seguimiento a gestiones puntuales como asegurar condiciones básicas en el territorio, por ejemplo, evidencia que se requieren cambios en los aspectos de operación del servicio, sobre todo cuando hay situaciones de emergencia:

[...] la manera como está estructurado el tema del proceso de adquisición también es bien complejo, y supongo que, claro, ahí te desanimas, ¿no? [...] Si no eres una persona medio porfiada, que continúa, que continúa, y no hay una voluntad política, [...] la inercia hace que, en verdad, te olvides. Y estamos hablando solamente de dar condiciones básicas [en el territorio]. (Entrevista viceministra)

A lo anterior, se suma la alta rotación de personal en el gobierno central,⁵ lo que trae consigo problemas en los equipos técnicos y de gestión que afectan, en muchos casos, los tiempos y/o la continuidad de las políticas, sobre todo cuando la mayoría de estas gestiones se encuentran dirigidas desde el propio ministerio. Los entrevistados señalan que se requieren equipos profesionales que “lideren los temas sensibles, personas que tengan mirada estratégica, que tengan visión, que conozcan estos asuntos” y que den cierta continuidad; sin embargo, esto es difícil por cómo se organiza el Estado:

El Estado, lamentablemente, no seduce como espacio laboral para jóvenes profesionales con talento. A mí me ha costado mucho conformar equipos. No encuentras con facilidad gente competente que quiera entrar a trabajar en el Estado. Obvio. Porque la inestabilidad es tremenda, son larguísimas jornadas laborales, estás expuesta a que te abran procesos administrativos por cualquier cosa. (Entrevista viceministra)

5 Desde julio de 2016 a la quincena de noviembre de 2020, se ha contado con siete ministros de Educación. Así, en el gobierno del presidente Kuczynski (2016-18), fueron designados ministros: (i) Jaime Saavedra (2016), que venía del gobierno de O. Humala, pero solo duró cuatro meses; (ii) Marilú Martens (2016-2017, nueve meses); (iii) Idel Vexler (2017-2018, siete meses). En abril del 2018, el presidente M. Vizcarra (2018-2020), nombró como ministros de educación a (iv) Daniel Alfaro (2018-19, 11 meses), (v) Flor Pablo (2019-20, 11 meses) y (vi) Martín Benavides (2020, nueve meses). En noviembre del 2020, asume la Presidencia M. Merino y nombra como ministro de educación a (vii) F. D'Alessio.

Un aspecto que los entrevistados señalan tiene que ver con los intereses de los grupos de poder y las presiones políticas. Así, se menciona el papel del Congreso de la República en alianza con los grupos conservadores para observar el enfoque de género del currículo, así como la alianza de algunos congresistas con los dueños de universidades privadas no licenciadas.

Por otro lado, entre los obstáculos externos, los entrevistados identificaron la necesidad de una mayor coordinación intersectorial e intergubernamental, para la mejora del bienestar y los aprendizajes de los estudiantes, principalmente con las carteras de Salud, Inclusión Social, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Cultura. Sin embargo, las iniciativas de coordinación intersectorial, por lo general, se apoyan en esfuerzos individuales que no llegan a convertirse en experiencias institucionales de verdadera intersectorialidad:⁶

Lo otro es lo intersectorial, que es también un tema difícil. Comenzamos a trabajar algunas cosas con MIDIS sobre los temas intersectoriales; incluso había también toda esta lógica de ir siguiendo a algunas generaciones, con esta lógica de que todos tienen su DNI desde el principio y [...] que hay interrelaciones de salud, de alimentación, de nutrición, de educación, que pueden ir avanzando, y ver cómo caminan en el tiempo. O sea, hay estructura [...], hay información suficiente como para comenzar a armar ese tipo de cosas intersectoriales, [...] pero las decisiones no suben. Las decisiones se quedan a nivel de viceministros, eventualmente los ministros coordinan algunas cosas. (Entrevista a viceministro)

El otro aspecto que los entrevistados señalan tiene que ver con los intereses de los grupos de poder y las presiones políticas. Así, se menciona el papel del Congreso de la República en alianza con los grupos conservadores para observar el enfoque de género del currículo, así como la alianza de algunos congresistas con los dueños de universidades privadas no licenciadas, para reformular aspectos del licenciamiento contemplados en la Ley Universitaria, y recientemente con los docentes interinos, para tramitar su nombramiento. Se reconoce que, si bien las reformas se han desarrollado en un plano técnico, no debe dejar de contemplarse el plano político, que asegura la continuidad de las mismas en el largo plazo.

Finalmente, si bien no constituye una barrera, se debe tomar en cuenta el conjunto de dinámicas que operan en la economía nacional en un contexto global pospandemia, en donde los recursos serán más limitados y las brechas seguirán profundizándose. En esa línea, hay decisiones que se deben tomar a la luz de la discusión planteada.

⁶ Al respecto, Cuenca *et al.* (2016) analizan las posibilidades y los límites de la puesta en marcha de políticas públicas intersectoriales e intergubernamentales, a través de la iniciativa Aprende Saludable, que articula educación (MINEDU), salud (MINSA) y nutrición (MIDIS). En el estudio se identifican las barreras de diseño institucional del Estado, en un contexto de descentralización, y los enfrentamientos de distintas tradiciones y culturas institucionales sectoriales para poner en marcha este tipo de políticas.

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

Como se ha mencionado, el sistema educativo peruano es complejo. Solo en educación básica (EB), por ejemplo, hay un conjunto de modalidades y formas de atención, que gozan de cierta independencia en su funcionamiento, pero que a la vez evidencian la absoluta necesidad de establecer mejores condiciones de coordinación intrasectorial y de coherencia interna (Eguren, 2019). El objetivo es optimizar las acciones y la asignación presupuestal bajo la apuesta de acortar las brechas y reducir la segregación, de tal forma que se garanticen las trayectorias educativas de todos los estudiantes en el país.

Asimismo, varias de las medidas presentadas requieren decisiones que van más allá del sector educación y que suponen un nuevo pacto educativo nacional, con el fin de fortalecer la enseñanza pública. Esto se asocia directamente a una reforma tributaria para incrementar la inversión por estudiante, priorizando a los más excluidos. Ello ha de darse en un contexto de descentralización que permita contar con presupuestos por resultados territoriales, para así poder diversificar estrategias educativas según las características y necesidades de cada población. Este pacto podría plantearlo el Consejo Nacional de Educación al Acuerdo Nacional, como parte de la implementación del PEN, y así contar con un espacio más allá del sector para discutir y aprobar estas reformas de fondo.

A continuación, se presenta un conjunto de acciones sugeridas para implementar las medidas priorizadas, así como la entidad que las ejecutaría (Tabla 4).

Tabla 4. Medidas de política, objetivos específicos y metas a mediano plazo

Medida de política	Acciones requeridas	Entidad
Cobertura		
Ampliación de la oferta de servicios de atención a la primera infancia (cero a dos años) de carácter supletorio y universalización del acceso a niños/as de tres a cinco años	<ul style="list-style-type: none"> Identificar, en el escenario pospandemia (2021), qué regiones requieren acciones específicas para ampliar la cobertura, priorizando modelos de atención diferenciada. Coordinar y articular intersectorialmente la atención a la primera infancia. Articular la oferta intrasectorialmente, a partir de una evaluación de avances y resultados de los modelos implementados por el MINEDU, según la población atendida. Contar con bases de datos articuladas, que evidencien las condiciones de vulnerabilidad de los niños y niñas en esta etapa de desarrollo. Generar estudios e información confiable que aporten a la sustentación del incremento presupuestal para esta primera etapa. 	<p>Gobierno central: MINEDU, MIDIS, MIMP, MEF</p> <p>Gobiernos regionales: DRE y UGEL</p> <p>Gobiernos locales</p>

Medida de política

Trayectorias (acceso, permanencia y culminación) de **escolarización obligatoria** de los y las estudiantes más vulnerables garantizadas

Acciones requeridas

- Identificar brechas en tasas de escolarización entre niveles y grupos vulnerables específicos.
- Diseñar programas con presupuesto para aumentar la tasa de escolarización en los grupos más vulnerables, según regiones.
- Diseñar e implementar el plan de adecuación curricular y pedagógica para el alumnado con mayor riesgo de fracaso y deserción escolar.
- Implementar políticas de reducción de la deserción escolar en regiones con menor nivel de estudios (ej.: programas de becas, refuerzo escolar, etc.).
- Identificar los factores específicos que lleven a la repetición en las distintas poblaciones, según las regiones.
- Generar mecanismos de compensación (ej.: aulas de refuerzo, tutoría y acompañamiento, etc.) para estudiantes con mayores problemas de aprendizaje.
- Implementar programas de retorno a la escolarización y de segunda oportunidad para estudiantes que abandonan el sistema, pertinentes a los contextos culturales y sociales, y articulados a la educación técnico-productiva.
- Actualizar la oferta de EBA —a partir de la articulación con los programas de retorno a la escolarización y de segunda oportunidad—, contextualizada con las necesidades de las regiones y con enfoque de género.
- Coordinar, de manera intrasectorial, los diferentes proyectos y programas que atienden a una misma etapa de desarrollo/nivel educativo (enfocándose en el estudiante antes que en el tipo de servicio).
- Contar con bases de datos articuladas, que evidencien las condiciones de vulnerabilidad de niños/as, adolescentes y jóvenes.
- Generar estudios e información confiable que aporten a la sustentación del incremento presupuestal para estos niveles, con énfasis en las poblaciones vulnerables.

Entidad

Gobierno central: MINEDU, MEF
Gobiernos regionales: DRE y UGEL
Gobiernos locales

Reducción de la **segregación escolar** de los estudiantes socialmente más desfavorecidos en la educación básica

- Identificar los niveles de segregación escolar por NSE de los estudiantes (índice de disimilitud/Gorard), según regiones y niveles.
- Desarrollar sistemas de detección de estudiantes con NEE para establecer reservas de plazas proporcionales en las I.I.EE. inclusivas.
- Generar mecanismos para regular la oferta privada en EB, sobre todo en lo relacionado a los sistemas de elección y admisión escolar en las regiones con mayores niveles de segregación.

Gobierno central: MINEDU, MEF
Gobiernos regionales: DRE y UGEL

Medida de política	Acciones requeridas	Entidad
	<ul style="list-style-type: none"> Equiparar condiciones de oferta entre sectores público y privado en todas las regiones. 	
Aprendizaje		
<p>Equipos profesionales capacitados y materiales educativos pertinentes para atender a la primera infancia en sus dos ciclos (cero a dos y tres a cinco años)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar e implementar programas de reforzamiento, actualización y acompañamiento pedagógico para atención a la primera infancia, así como programas de formación inicial docente, de segunda especialización y titulación en primera infancia. Contar con una política de materiales educativos contextualizada y descentralizada, que responda a la atención de esta etapa. 	<p>Gobierno central: MINEDU, MIDIS, MIMP, MEF Gobiernos regionales: DRE y UGEL Gobiernos locales</p>
<p>Formación continua y acompañamiento pedagógico a docentes y directivos que atienden a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, para el logro de los aprendizajes establecidos en educación básica</p>	<ul style="list-style-type: none"> Identificar necesidades de formación en docentes y directivos para el diseño de programas de formación y acompañamiento, para trabajar con los estudiantes vulnerables y con bajo rendimiento (establecer metas y criterios de selección). Diseñar e implementar programas de formación docente y de directivos, con formadores certificados y acompañamiento, articulados con la carrera pública magisterial. Fortalecer las competencias docentes para la implementación del currículo nacional y la diversificación de las rutas de atención educativa con un enfoque transversal de interculturalidad, de tal manera que todos los estudiantes alcancen los aprendizajes deseados cuando egresen de la EB. 	<p>Gobierno central: MINEDU, MEF Gobiernos regionales: DRE y UGEL</p>
<p>II.EE. rurales e II.EE. bilingües para toda la trayectoria de educación básica (inicial, primaria y secundaria), con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definir el modelo pedagógico y de gestión para EB (tres niveles) rural y EB bilingüe, a partir de una revisión y actualización de las modalidades de servicio educativo rural y EIB. Articular la oferta de servicios educativos rurales y de EIB por niveles al interior del MINEDU (direcciones y programas). Articular y garantizar las trayectorias de inicial, primaria y secundaria en ámbito rural y en EIB. Diseñar programas de formación continua para implementar el modelo pedagógico y de gestión rural y EIB. Diseñar e implementar programas de formación de servidores públicos en educación bilingüe (DRE y UGEL), en coordinación con SERVIR y los gobiernos regionales. 	<p>Gobierno central: MINEDU, MTPE, PCM (SERVIR), MEF Gobiernos regionales: DRE y UGEL Gobiernos locales</p>
<p>II.EE. inclusivas y CEBE con apoyo pedagógico, equipos multidisciplinarios y materiales necesarios, así como orientación a familias, cuidadores y a la comunidad educativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Revisar y reformular el programa de atención a estudiantes con discapacidad. Incrementar plazas docentes para los CEBE. Diseñar y validar programas de intervención temprana (PRITE), así como consolidar equipos SAANEE, con metas anualizadas. 	<p>Gobierno central: MINEDU, MIMP, MIDIS, MINSA, MEF Gobiernos regionales: DRE y UGEL Gobiernos locales</p>

Medida de política	Acciones requeridas	Entidad
Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para que puedan desarrollar sus aprendizajes en un entorno libre de estereotipos y violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar el plan de formación y actualización docentes para los CEBE y para las II.EE. inclusivas. • Diseñar e implementar programas de formación pedagógica para equipos multidisciplinarios (orientación a las familias, cuidadores y comunidad de II.EE. inclusivas y de los CEBE). 	<p>Gobierno central: MINEDU, MIMP, MEF</p> <p>Gobiernos regionales: DRE y UGEL</p> <p>Gobiernos locales</p>
Condiciones básicas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y priorizar servicios de atención de primera infancia, por regiones y familias de menor nivel socioeconómico. • Realizar ajustes en la normativa para agilizar la implementación de proyectos de inversión. • Realizar ajustes en la normativa para agilizar la focalización y articulación intersectorial. 	<p>Gobierno central: MINEDU, MIDIS, MINSA, MIMP, MVCS, MEF</p> <p>Gobiernos regionales</p> <p>Gobiernos locales</p>
Locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad (especialmente en las zonas rurales) dotados de los servicios básicos necesarios (incluye internet), seguros, accesibles y adecuados a las condiciones propias del entorno	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar II.EE. con metas anuales y criterios: necesidad de servicios básicos, por niveles de riesgo en infraestructura y por atención integral, según regiones y población en desventaja (por NSE, zona rural). • Realizar ajustes en la normativa para agilizar la implementación de proyectos de inversión. • Realizar ajustes en la normativa para agilizar la focalización y articulación intersectorial. 	<p>Gobierno central: MINEDU, MIDIS, MINSA, MIMP, MTC, MVCS, MEF</p> <p>Gobiernos regionales</p> <p>Gobiernos locales</p>
Servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado garantizados en los servicios educativos		

Hoja de ruta

El escenario de la pandemia va a llevar a que el nuevo gobierno encuentre un sistema educativo debilitado y con brechas crecientes. A su vez, se va a encontrar con un año escolar a la mitad y un presupuesto aprobado para el siguiente año. En ese sentido, los primeros **100 días** deberían orientarse a generar un pacto educativo —a través del Consejo Nacional de Educación y el Acuerdo Nacional—, que permita ganar recursos para el sector y definir medidas urgentes para mitigar el impacto de la pospandemia. De esta manera, el foco se dirigiría a un buen inicio del año escolar, con una atención especial en el cierre de brechas y la disminución de la segregación.

Se propone esta hoja de ruta (Tabla 5), advirtiendo que el cuidado de las trayectorias en la educación básica es el paso previo para lograr que los estudiantes no abandonen la escuela (en especial en el nivel de secundaria y entre los grupos de menores recursos) en un escenario pospandemia. Como se ha mencionado, muchas de estas acciones requieren un trabajo intrasectorial (de coordinación dentro del sector), intersectorial (con otros sectores) e intergubernamental, así como mejorar la información que tiene el sistema sobre las poblaciones con mayores desventajas (población rural, bilingüe, indígena y afrodescendiente, madres adolescentes, personas con alguna discapacidad, población en pobreza o pobreza extrema, migrantes y refugiados, entre otros grupos). El objetivo es contar indicadores de justicia educativa que guíen el progreso de la política educativa, que complementen los existentes y estén centrados en la mejora de aprendizajes.

Tabla 5. Hoja de ruta para la implementación de las medidas de política educativa

Políticas prioritarias	100 días	1 año	5 años
Cobertura: Facilitar la trayectoria educativa obligatoria de niños/as, adolescentes y jóvenes más vulnerables, con énfasis en primera infancia y secundaria.			
Ampliar la oferta de servicios de atención a la primera infancia (cero a dos años) de carácter supletorio y universalizar el acceso de niños/as de tres a cinco años.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar, en un escenario pospandemia, qué regiones requieren acciones específicas para ampliar la cobertura y priorizar modelos de atención diferenciada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Articular la oferta inter e intrasectorial a partir de una evaluación de avances y resultados de los modelos implementados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr más del 90% de cobertura en educación preescolar de tres y cinco años, y de 75% para menores de tres años, con prioridad en las familias más vulnerables.
Garantizar las trayectorias (acceso, permanencia y culminación) de la escolarización obligatoria de los estudiantes más vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar brechas en tasas de escolarización entre niveles y grupos vulnerables específicos, según regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con programas y presupuesto para aumentar la tasa de escolarización en los grupos más vulnerables, según regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brecha entre regiones se reduce a un máximo de 20%.
	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con un plan de adecuación curricular y pedagógica para el alumnado con mayor riesgo de fracaso y deserción escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con programas para la reducción de la deserción escolar en regiones con menores niveles de logro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fracaso y deserción escolar de los grupos escolares más vulnerables se reduce al 15%.

Políticas prioritarias

100 días

- Identificar los factores específicos que llevan a la **repetición** en las distintas poblaciones, según las regiones.
- Contar con programas de **retorno a la escolarización** y de **segunda oportunidad** para estudiantes que abandonan el sistema, pertinentes a los contextos culturales y sociales, articulados con la educación técnica productiva.

1 año

- Contar con mecanismos de compensación (ej.: aulas de refuerzo, tutoría y acompañamiento, etc.) para estudiantes con mayores problemas de aprendizaje.
- Actualizar la oferta de EBA a partir de la articulación con los programas de retorno a la escolarización y de segunda oportunidad, contextualizada a las necesidades de las regiones y con enfoque de género.

5 años

- Tener sistemas de apoyo descentralizados para estudiantes con bajo rendimiento en todas las regiones.
- Repetición es eliminada.
- Tasas de participación en programas de educación alternativa de jóvenes y adultos se incrementan en un 20% (y de mujeres en un 50%).

Reducir la **segregación escolar** de los estudiantes socialmente más desfavorecidos en la educación básica.

- Identificar los niveles de segregación escolar por nivel socioeconómico en estudiantes (índice de disimilitud/Gorard), según regiones y niveles educativos.

- Contar con sistemas de detección de estudiantes con NEE para establecer reservas de plazas proporcionales en las II.EE. inclusivas.
- Tener mecanismos para regular la oferta privada en EB, así como sistemas de selección y admisión escolar en las regiones con mayores niveles de segregación.

- Ningún territorio tiene un índice de disimilitud/Gorard superior a 0.35/0.40.

Aprendizajes: Garantizar las trayectorias (culminación) y logros de los aprendizajes correspondientes a las etapas de desarrollo, priorizando las poblaciones vulnerables.

Garantizar **equipos profesionales** capacitados y **materiales educativos** pertinentes para atender a la **primera infancia** en sus dos ciclos (cero a dos años y tres a cinco años).

- Identificar y articular programas de reforzamiento, actualización y acompañamiento pedagógico para atención a primera infancia en el país (públicos y privados).

- Contar con programas de formación inicial docente, de segunda especialización, actualización y titulación en primera infancia.

- No menos del 70% de los servicios educativos de la primera infancia cuentan con personal profesional capacitado.

Facilitar la formación continua y acompañamiento pedagógico a **docentes y directivos** que atienden a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, para el logro de los aprendizajes establecidos en **educación básica**.

- Identificar necesidades de capacitación para docentes y directivos, para el diseño de programas de formación con énfasis en cómo trabajar con los estudiantes más vulnerables y con bajo rendimiento.

- Tener programas de formación docente y de directivos, con formadores certificados y acompañamiento, articulados a la carrera pública magisterial, con estrategias diferenciadas de atención por regiones y población a priorizar.

- El 100% de los docentes y directivos tienen oportunidades de formación cada tres años (como mínimo), con formadores certificados, programas contextualizados y con énfasis en cómo trabajar con los estudiantes vulnerables y con bajo rendimiento.

Políticas prioritarias

100 días

1 año

5 años

Garantizar II.EE. **rurales** e II.EE. **bilingües** para toda la trayectoria de educación básica (inicial, primaria y secundaria), con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes.

- Definir los modelos pedagógicos y de gestión para educación básica rural y para educación básica bilingüe, que incluyan programas de formación/actualización de docentes, directivos y servidores públicos (DRE y UGEL).

- Articular trayectorias de inicial, primaria y secundaria.
- Contar con programas de formación continua para implementar un modelo pedagógico y de gestión rural y bilingüe, y también para servidores públicos, en coordinación con SERVIR y los gobiernos regionales.

- Modelo pedagógico y de gestión educación rural y de educación bilingüe (EIB) está en funcionamiento para 70% de la demanda, principalmente en la Amazonía.

Asegurar II.EE. **inclusivas** y **CEBE** con apoyo pedagógico, equipos multidisciplinares y materiales educativos, así como orientación a familias, cuidadores y a la comunidad educativa.

- Revisar y reformular el programa de atención a estudiantes con discapacidad.
- PRITE y SAANEE cuentan con metas anualizadas.
- Se tiene un plan de formación y actualización de docentes para los CEBE y para las II.EE. inclusivas.

- Incrementar plazas docentes para los CEBE.
- Contar con programas de formación pedagógica para equipos multidisciplinares (para trabajar con familias, cuidadores y comunidad educativa).

- Programa de atención a estudiantes con discapacidad y NEE es validado y está implementándose.
- Equipos pedagógicos y multidisciplinares solventes, suficientes y sostenidos atienden a niños/as con discapacidad y/o NEE y dan orientación a las familias y comunidad.
- II.EE. inclusivas, CEBE y centros de recursos funcionan en todas las regiones.

Garantizar la **igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres** para que puedan desarrollar sus aprendizajes en entornos libres de estereotipos y violencia.

- Identificar programas y planes para transversalizar el enfoque de género en todos sus niveles y modalidades.

- Contar con programas formativos prácticos sobre el enfoque de género, para la reflexión y aplicación en la propia vida de los docentes, directivos y comunidad educativa en general.

- El 100% de los docentes y directivos capacitados reconocen e implementan el enfoque de género en las aulas y escuelas.

Condiciones básicas: Garantizar que los locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad sean seguros, accesibles, adecuados a las condiciones propias del entorno, y que estén dotados de los servicios básicos y equipamiento necesarios para brindar espacios de aprendizaje digno.

Garantizar las condiciones adecuadas a los **servicios de atención de primera infancia**, pertinentes a su etapa de desarrollo y contexto cultural.

- Priorizar servicios de atención de primera infancia, por regiones y familias de menor NSE.

- Ajustar la normativa para agilizar la implementación de proyectos de inversión.

- No menos del 60% de los servicios de atención de primera infancia cuentan con las condiciones adecuadas para su funcionamiento (infraestructura, servicios básicos y materiales educativos).

Asegurar que los **locales** donde se prestan **servicios educativos** de cualquier nivel o modalidad (especialmente en las zonas rurales) estén dotados de los servicios

- Priorizar II.EE. con metas anuales y criterios: necesidad de servicios básicos, por niveles, regiones y población en desventaja (por NSE, zona rural).

- Ajustar la normativa para agilizar la implementación de proyectos de inversión.

- Disminuir por lo menos en 20% la brecha de servicios básicos necesarios: agua y desagüe, luz y condiciones óptimas de conectividad y acceso a las

Políticas prioritarias

100 días

1 año

5 años

básicos necesarios (incluido internet) y sean seguros, accesibles y adecuados a las condiciones propias del entorno.

- Priorizar II.EE. con nivel de riesgo en infraestructura para identificar fuentes de financiamiento.

plataformas de información y comunicación.

- Disminuir por lo menos en 15% la brecha de infraestructura, principalmente en II.EE. rurales, mejorando condiciones de accesibilidad.

Garantizar **servicios** de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado en los servicios educativos.

- Priorizar II.EE. con metas anuales y criterios: servicios integrales (alimentación, salud, protección y cuidado) por niveles y poblaciones en riesgo (pobreza y pobreza extrema, rural).

- Ajustar la normativa para agilizar la focalización y articulación intersectorial.

- Contar con atención integral: servicios de alimentación, protección y cuidado para toda la EB, priorizando familias con NSE bajo.

Anexos

Siglas, abreviaturas y acrónimos

CEBA	Centro de educación básica alternativa
CEBE	Centro de educación básica especial
CNE	Consejo Nacional de Educación
COAR	Colegios de alto rendimiento
DRE	Dirección Regional de Educación
EB	Educación básica
EBA	Educación básica alternativa
EBE	Educación básica especial
EBR	Educación básica regular
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EIB	Educación intercultural bilingüe
ENAHU	Encuesta Nacional de Hogares
ENEDIS	Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad
ES	Educación superior
ESCALE	Estadística de la calidad educativa
ESTP	Educación superior y técnico-productiva
FAD	Formas de atención diversificadas para la secundaria rural
II.EE.	Instituciones educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JEC	Jornada escolar completa
LGE	Ley General de Educación, Ley N.º 28044
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NEE	Necesidades educativas especiales
NSE	Nivel socioeconómico
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PESTP	Política de Educación Superior y Técnico-Productiva
PRITE	Programa de Intervención Temprana
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
SAANEE	Servicio de Asesoramiento y Atención a las Necesidades Educativas Especiales
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIES	Sistema de Información de Educación Superior
SIRIES	Sistema de Recolección de Información para Educación Superior
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Oficina (antes Unidad) de Medición de la Calidad

Tablas y gráficos

Tabla 6. Evolución de la matrícula a nivel nacional, 2015-2019

Nivel educativo	2015	2016	2017	2018	2019
Básico regular	7,600,725	7,729,936	7,731,939	7,821,050	8,024,672
Inicial	1,659,885	1,685,111	1,699,103	1,730,767	1,768,758
Primaria	3,474,521	3,528,763	3,498,498	3,546,723	3,667,092
Secundaria	2,466,319	2,516,062	2,534,338	2,543,560	2,588,822
Básico alternativo	203,883	226,541	225,326	216,410	215,176
Básico especial	18,906	19,569	19,866	20,224	20,722
Técnico-productivo	231,091	248,466	253,765	249,865	252,049
Superior técnico	420,353	444,098	497,980	508,291	526,328
Pedagógico	25,793	29,793	37,192	44,793	52,225
Tecnológico	389,361	408,319	454,078	455,060	467,826
Artístico	5199	5986	6710	8438	6277
Superior universitario*	1,314,793	1,385,949	1,393,591	1,499,180	1,496,070
Total	9,558,660	9,806,093	9,868,702	10,065,155	10,282,968

* Información de matrícula universitaria de pregrado.

Fuente: Ministerio de Educación-Censo Educativo y Sistema de Información de Educación Superior. Tomado de Cuenca *et al.* (2021, p. 30).

Tabla 7. Evolución de la inversión de gasto por estudiante* a nivel nacional, 2015-2019

Nivel educativo	2015	2016	2017	2018	2019
Básico regular	9389	9292	10,355	10,375	10,890
Inicial	2897	2717	3101	3064	3260
Primaria	2819	2707	3011	3027	3150
Secundaria	3673	3868	4243	4284	4480
Básico alternativo	2156	1979	1920	2190	2333
Básico especial	9009	9427	9404	10,430	10,271
Técnico-productivo	1555	1608	1518	2014	1990
Superior técnico	6422	7077	5106	6114	5902
Superior universitario	9701	9225	7412	8071	10,761

*Soles corrientes.

Fuente: Ministerio de Educación-Censo Educativo y Sistema de Información de Educación Superior. Tomado de Cuenca *et al.* (2021, p. 30).

Tabla 8. Servicios educativos según características de su infraestructura, 2019

Modalidad	Servicios básicos* (A)	Internet (B)	Serv. básicos e internet (A+B)	Medidas de accesibilidad**
Educación básica regular (EBR)				
Inicial cuna (ceros a dos años)	66.01	57.12	50.72	1.44
Inicial jardín (tres a cinco años)	39.08	30.94	24.55	0.89
Inicial cuna-jardín (ceros a cinco años)	78.18	70.53	62.45	2.08
Inicial no escolarizado (ceros a dos años-tres a cinco años)	15.03	16.58	6.22	0.52
EBR primaria	32.43	36.79	24.58	0.96
EBR secundaria	51.28	66.29	44.07	1.89
Educación básica alternativa (EBA)				
CEBA-inicial intermedio	72.42	75.56	59.15	3.99
CEBA-avanzado	73.07	74.77	58.53	2.53
Educación básica especial (EBE)				
PRITE (ceros a dos años)	72.09	68.60	56.98	10.47
EBE inicial (tres a cinco años)	69.53	78.11	58.88	19.23
EBE primaria	65.56	75.30	54.16	16.63
Educación superior				
Superior pedagógica	74.72	91.01	70.79	2.25
Técnico-productiva	74.24	65.28	55.97	2.01
Escuela de formación artística	76.67	90.00	66.67	0.00
Superior tecnológica	73.22	87.34	67.96	6.01
Total	41.48%	42.46%	30.62%	1.37%

* Servicios básicos se refieren a tener agua potable, desagüe y servicio eléctrico.

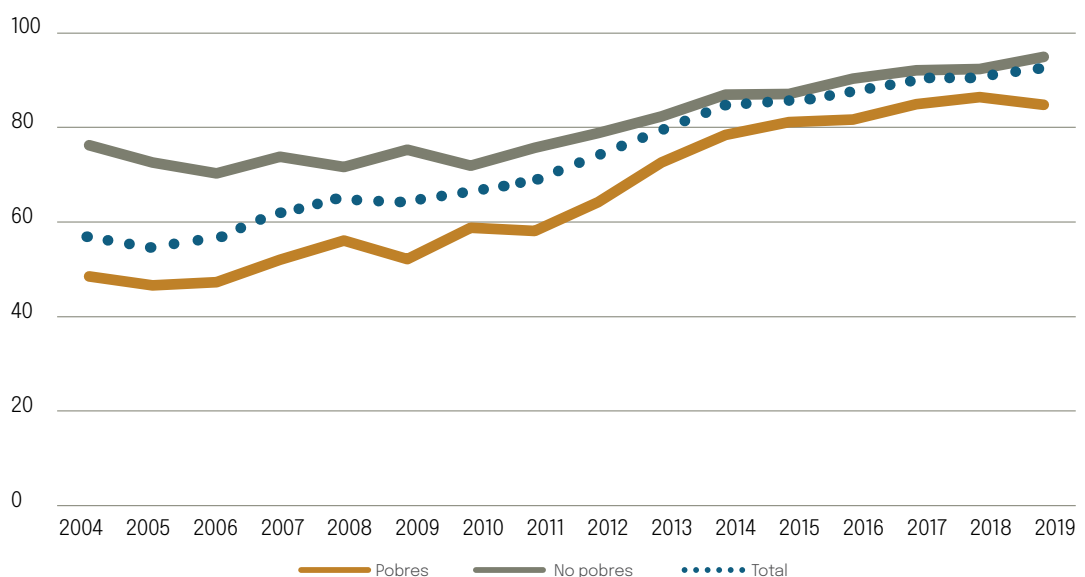
** Las medidas de accesibilidad consideradas son acceso plano, pasamanos y baranda de seguridad, servicio higiénico con baranda y espacio para silla de ruedas. Se consideró que se cuente con todas las medidas.

Nota: Las cifras representan el porcentaje de instituciones educativas con los servicios señalados.

Fuente: Censo Educativo, Ministerio de Educación. Tomado de CNE (2020a).

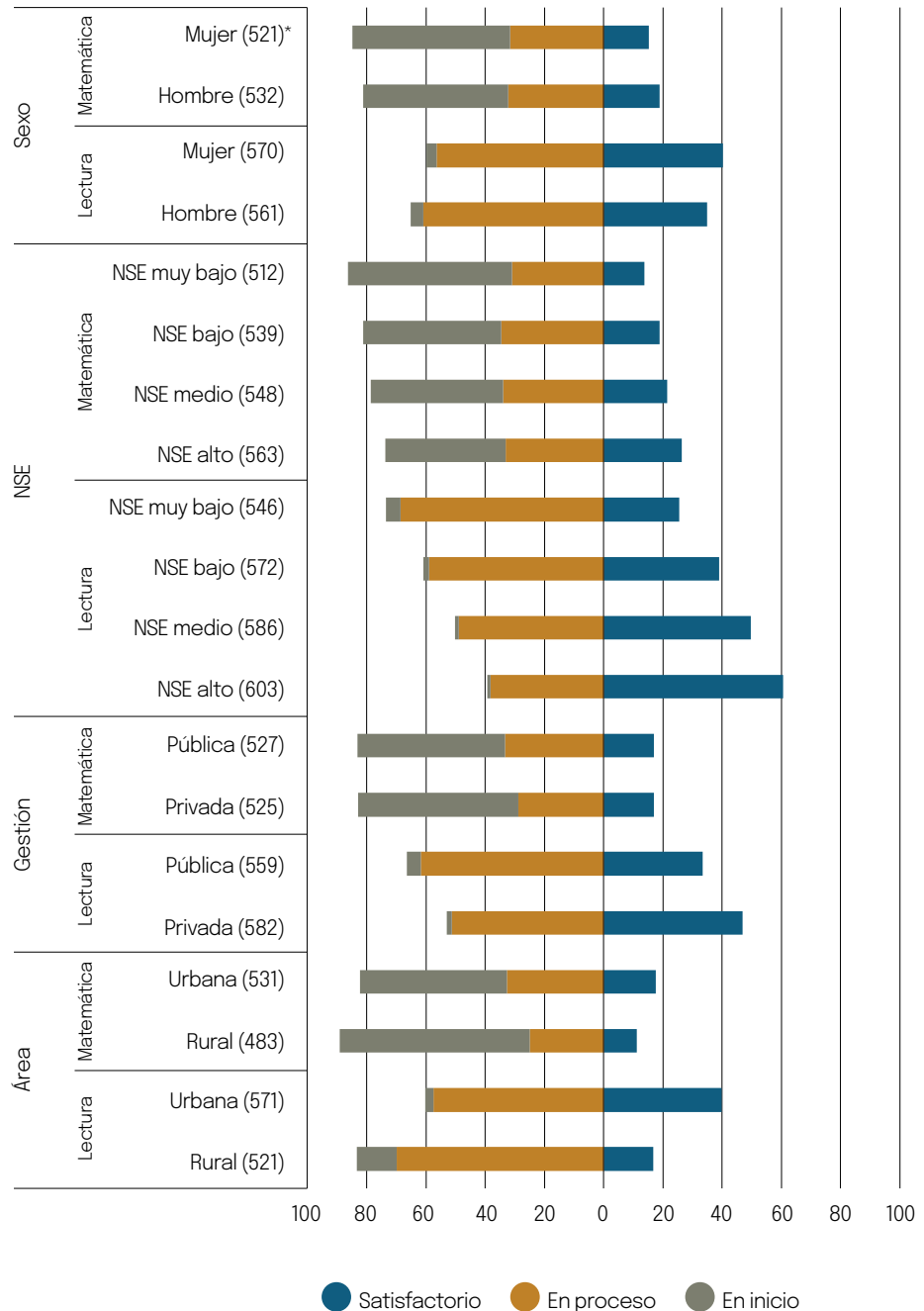
Gráficos

Gráfico 1. Tasa de asistencia en educación inicial
(% de población de tres a cinco años), según nivel de pobreza monetaria, 2004-2019



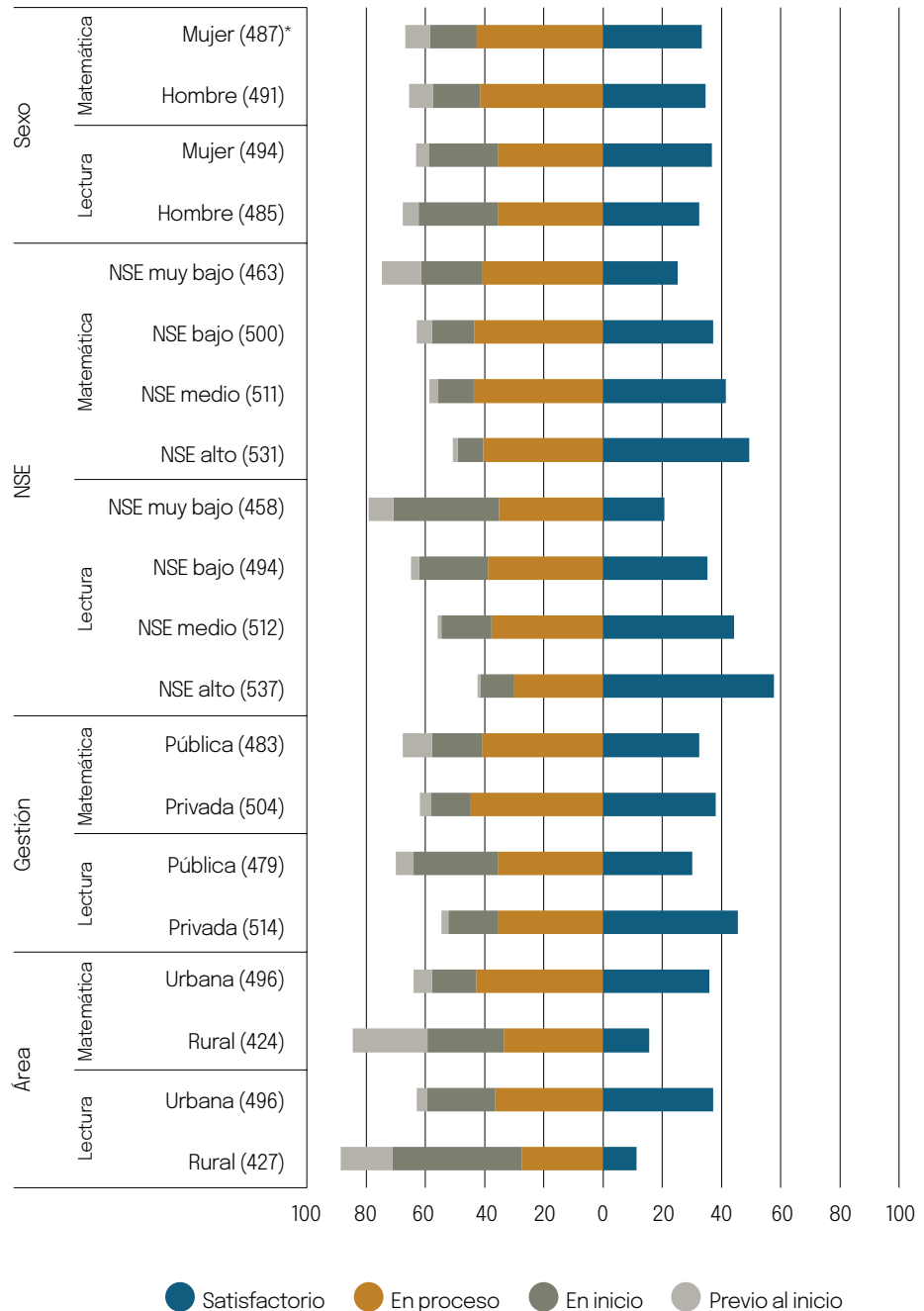
Fuente: Ministerio de Educación-Censo Educativo y Sistema de Información de Educación Superior. Tomado de Cuenca et al. (2021, p. 48).

Gráfico 2. Resultados de los estudiantes de segundo grado de primaria en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), según medida promedio y niveles de logro por características del estudiante y de la escuela (% de la población evaluada), 2019



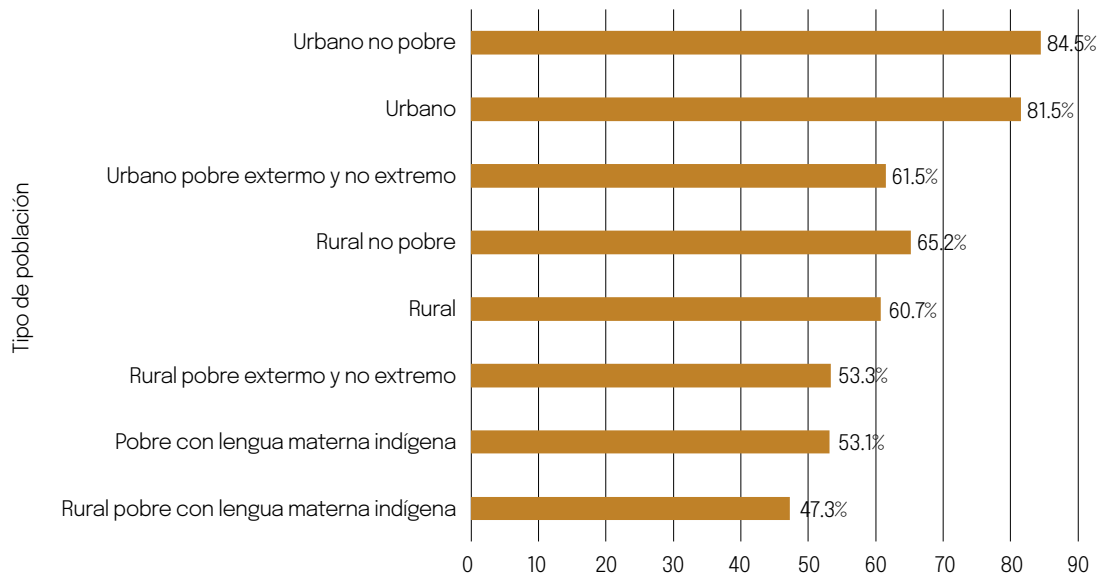
* Las cifras entre paréntesis son los promedios de cada grupo.
Fuente: Ministerio de Educación-Censo Educativo y Sistema de Información de Educación Superior. Tomado de Cuenca *et al.* (2021, p. 41).

Gráfico 3. Resultados de los estudiantes de cuarto grado de primaria en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), según medida promedio y niveles de logro por características del estudiante y de la escuela (% de la población evaluada), 2019



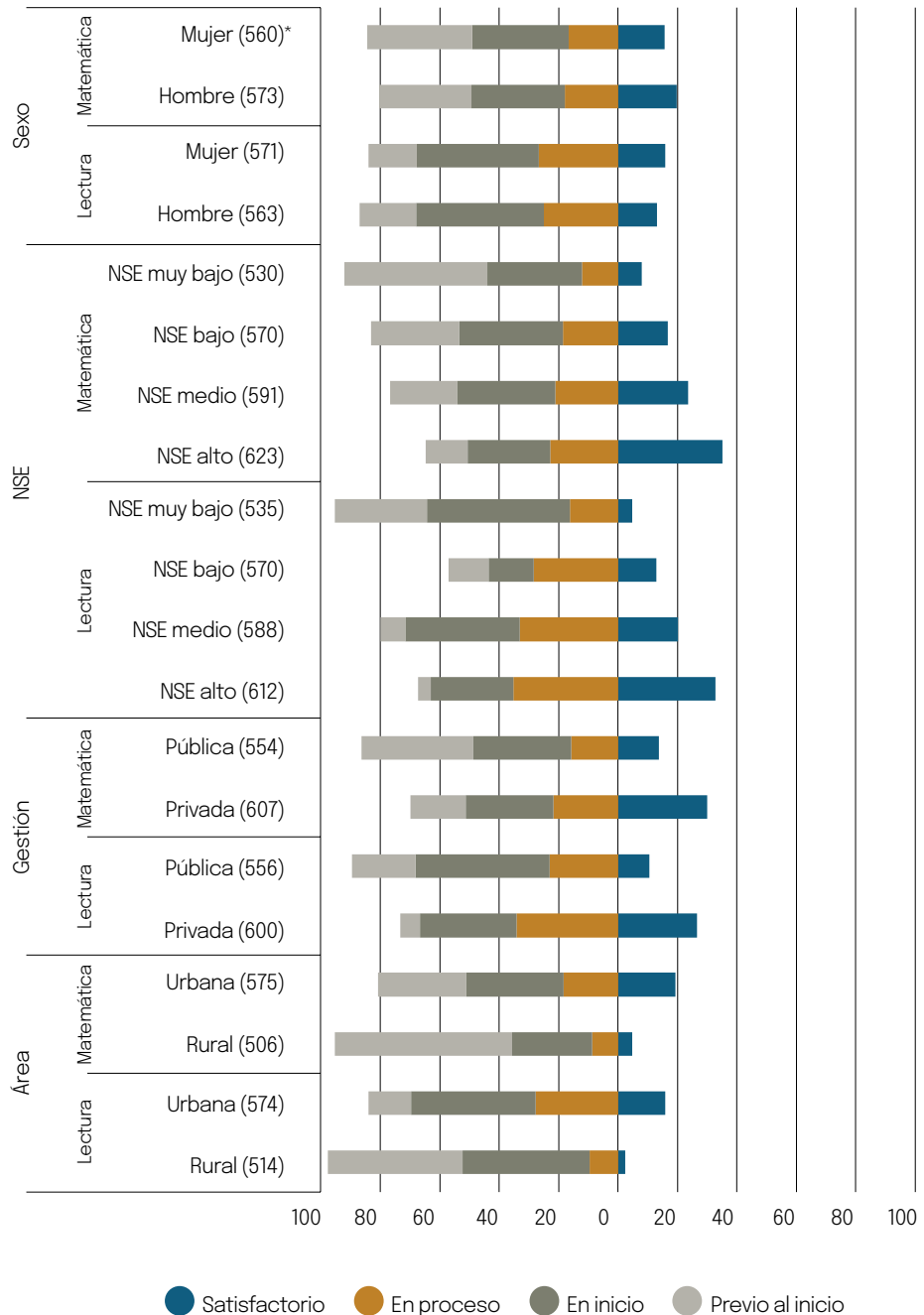
* Las cifras entre paréntesis son los promedios de cada grupo.
Fuente: Ministerio de Educación-Censo Educativo y Sistema de Información de Educación Superior. Tomado de Cuenca *et al.* (2021, p. 42).

Gráfico 4. Tasa de conclusión del nivel de secundaria, grupo de edades 17-18 (% del total), 2019



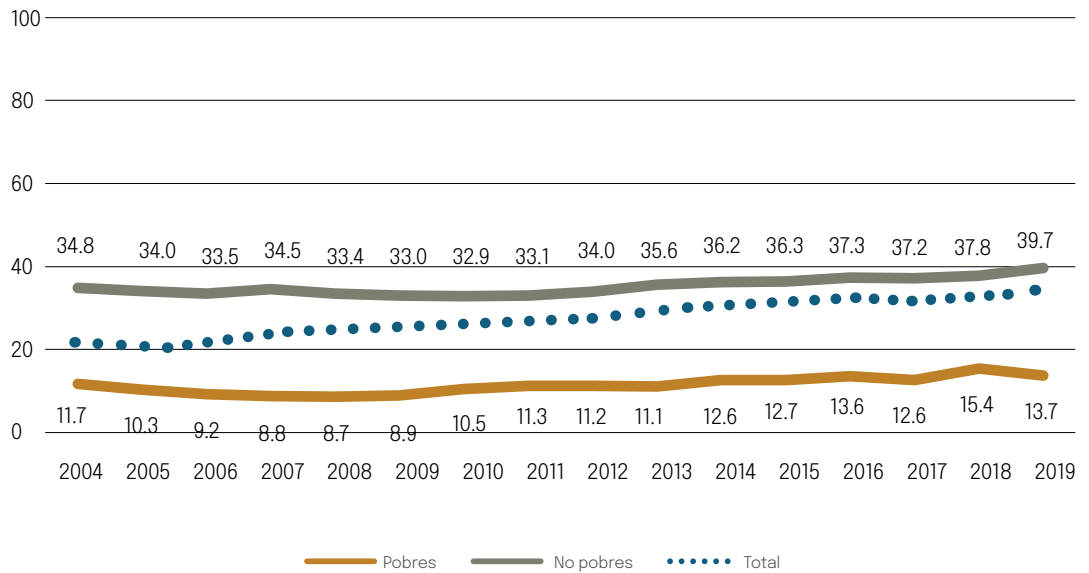
Fuente: Estadística de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación. Tomado de CNE (2020a).

Gráfico 5. Resultados de los estudiantes de segundo grado de secundaria en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), según medida promedio y niveles de logro por características del estudiante y de la escuela (% de la población evaluada), 2019



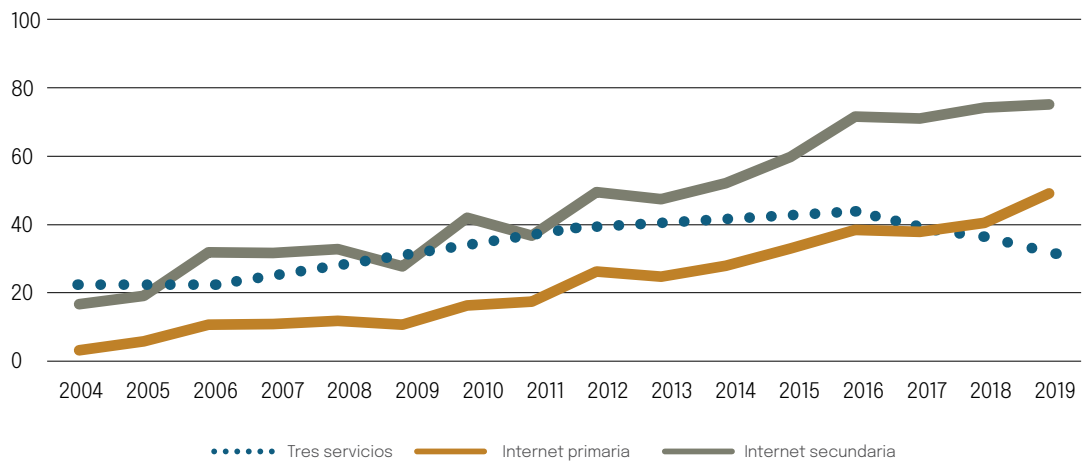
* Las cifras entre paréntesis son los promedios de cada grupo.
Fuente: Ministerio de Educación-Censo Educativo y Sistema de Información de Educación Superior. Tomado de Cuenca *et al.* (2021, p. 43).

Gráfico 6. Tasa de asistencia en educación superior (% de población de 17 a 24 años), según nivel de pobreza monetaria, 2004-2019



Fuente: Ministerio de Educación-Censo Educativo y Sistema de Información de Educación Superior. Tomado de Cuenca *et al.* (2021, p. 53).

Gráfico 7. Porcentaje de locales escolares públicos con servicios básicos y acceso a internet, 2004-2019



Fuente: Censo escolar, Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación. Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 325-345.
- Benavides, M. y Rodríguez, J. (2006). *Políticas de educación básica 2006-2011*. CIES, GRADE y PUCP.
- Benavides, M. et al. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. GRADE.
- Consejo Nacional de Educación (2019). *Evaluación del Proyecto Educativo Nacional al 2021*. CNE.
- Consejo Nacional de Educación (2020a). *Balance del Proyecto Educativo Nacional al 2021* (Mesa técnica: Objetivo Estratégico 1). [Presentación]. CNE.
- Consejo Nacional de Educación (2020b). *Proyecto Educativo Nacional al 2036. El reto de la ciudadanía plena*. CNE.
- Cuenca, R. y Reátegui, L. (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú* (Documento de trabajo 230. Serie Educación 11). IEP.
- Cuenca, R. et al. (2016). Mirando al Estado desde la intersectorialidad y la intergubernamentalidad: el caso de la iniciativa Aprende Saludable. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 207-229.
- Cuenca, R. et al. (2021). *Evaluación a nivel de Sistema Nacional: Los avances del Perú hacia el ODS 4*. UNESCO.
- Defensoría del Pueblo (2016). *Educación intercultural bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas* (Serie Informes Defensoriales. Informe N.º 174). Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2019). *El derecho a la educación inclusiva. Barreras en la implementación de los servicios educativos públicos y privados para estudiantes con discapacidad y con otras necesidades educativas* (Serie Informes Defensoriales. Informe N.º 183). Defensoría del Pueblo.
- Eguren, M. (2019). *Consultoría de evaluación de la formulación e implementación de las políticas sobre equidad y primera infancia que propone el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y recomendaciones de política de largo plazo* [Informe de consultoría inédito]. CNE.
- Guerrero, G. (2018). *Evaluación del diseño e implementación de las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural (FAD)*. GRADE, Proyecto FORGE.
- Guerrero, G. (2019). *Perú: Informe de progreso de políticas de primera infancia*. Diálogo Interamericano y GRADE.
- Krüger, N. (2019). La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: 15 años de evolución en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(8), 1-37. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3577>
- Kudó, I. y Vera Tudela, D. (2011). *Avanzando hacia la educación que queremos para todos los niños y niñas del Perú*. CIES y BM LAC.

- Ministerio de Educación (2020). *Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva* [Documento inédito]. MINEDU.
- Muñoz, F. et al. (editores) (2020). *Diagnóstico sobre la situación de violencia de género hacia las mujeres y el embarazo adolescente en escuelas de la provincia de Cangallo, Ayacucho*. UNESCO, Tarea y PUCP.
- Murillo, F. J. (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el TERCE. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 33-60. <https://doi.org/10.15366/reice2016.14.4.002>
- Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020a). Una panorámica de la segregación escolar por nivel socioeconómico en Educación Primaria en Perú y sus regiones. *Revista Argumentos*, 1(1), 7-31. <https://doi.org/10.46476/ra.vi1.9>
- Murillo, F. J. y Carrillo, S. (2020b). Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 1(12), 7-32. https://doi.org/10.3426/rpie.12.2020_1
- Murillo, F. J. y Martínez Garrido, C. (2017). Estimación de la magnitud de la segregación escolar en América Latina. *Magis. Revista Internacional de Investigación Educativa*, 9(19), 11-30. <https://doi.org/10.11144/javeriana.m9-19.emse>
- Murillo, F. J. et al. (2018). Evolución de la segregación socioeconómica de las escuelas de América Latina. *Estudios Pedagógicos*, 44(1), 157-179. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052018000100157>
- OCDE (2008). *Ten Steps to Equity in Education. Policy Brief*. OECD Publishing.
- OCDE (2012). *Equity and Quality in Education-Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing.
- OCDE (2017). *Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú. Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil*. Centro de Desarrollo de la OCDE.
- OCDE (2019). *Balancing School Choice and Equity. An International Perspective Based on Pisa*. OECD Publishing.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. CIPPEC.
- UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos* [Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe]. UNESCO-OREALC.
- Vázquez, E. (2012). *Segregación escolar por nivel socioeconómico: midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes*. CEDLAS.
- Vegas, M. y Paredes, S. (2016). *Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional*. CIES, UP y PUCP.

PERU

DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES



ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



www.perudebate.org