



CNE

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

BALANCE Y RECOMENDACIONES

2014





CNE

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

BALANCE Y RECOMENDACIONES

2014

**CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL
BALANCE Y RECOMENDACIONES
2014**

Junio 2015

Presidente

Hugo Díaz Díaz

Secretaria ejecutiva

Nanci Torrejón Muñante

Supervisión de contenidos

Comité Directivo

Pleno del CNE

Sistematización

Elsa La Jara Gómez

César Uribe Neyra

Elaboración Equipo CNE:

Mariano Aliaga Pérez, Silvia Apaza Espinoza, Guido Bravo Huaynates, Rosmery Duran Ayti, Santiago Kerrigan León, Elsa La Jara Gómez, Carolina Neyra López, Yina Rivera Bríos, Rocío Rivera León, Fernando Rivera Rua, Guillermo Sánchez-Moreno Izaguirre, Marjorie Torero Benavides, Nanci Torrejón Muñante, César Uribe Neyra, Karina Vásquez Olano. También se contó con la participación del consultor Silvestre Zenón Depaz Toledo.

Cuidado de edición

Marjorie Torero Benavides

Corrección de estilo

Alfredo Elejalde Flores

Diseño original

Evelyn Nuñez Alayo

Consejo Nacional de Educación

Av. De la Policía 577, Jesús María

Lima - Perú

Teléfono: 261-4322

www.cne.gob.pe

Diagramación e Impresión

Impresionarte Perú S.A.C.

Jr. Loreto 585, Breña

Tiraje: 1,000 ejemplares, primera edición, Junio 2015

Este documento puede reproducirse para difusión y debate siempre y cuando se mencione la fuente.

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-07201

Prólogo

El CNE como garante del cumplimiento del Proyecto Educativo Nacional (PEN) analiza las medidas educativas que se orientan a la consecución de una educación sin exclusiones y de igual calidad para todos. También vela para que el país cuente con instituciones educativas que aseguren el logro de aprendizajes pertinentes y necesarios, con docentes bien preparados que desarrollen la educación de calidad, y que todo ello se acompañe con una gestión educativa descentralizada, democrática y eficiente. Es desde esta mirada que, en este documento, se analizan los avances educativos durante el año 2014 para dar cumplimiento a los objetivos del PEN. La I Parte, está referida a los objetivos relacionados con la educación básica y la II Parte con la educación superior.

A diferencia de los tres primeros años de la actual administración de gobierno, el 2014 ha sido un año caracterizado por un mayor énfasis en las realizaciones y por una dinámica de gestión más intensa, lo que contribuyó a elevar el interés y las expectativas sociales respecto de la educación; en especial, se abren esperanzas en la mejora de la escuela pública. En conclusión, puede decirse que el balance ha sido positivo, aun cuando se reconoce que el déficit y los problemas de la educación, además de ser de larga data, demandan plazos relativamente amplios para solucionarlos.

Hugo Díaz Díaz

Presidente del Consejo Nacional de Educación
(2014 – 2017)

Contenido

I PARTE: UNA MIRADA A LA EDUCACIÓN BÁSICA	7
Presentación	9
CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL PAÍS	11
1. EQUIDAD	12
1.1 Escolarización de la población de 0 a 16 años	13
1.2 Escolarización en las áreas rurales e interculturales bilingües	15
1.3 Inclusión de niños y niñas con necesidades educativas especiales	16
1.4 Eficiencia interna del sistema educativo	17
Ingreso al primer grado de primaria	17
Tasas de retiro de la educación primaria y secundaria	17
Repetición en educación primaria y secundaria	18
2. CURRÍCULO Y APRENDIZAJES	19
2.1 Reformas pedagógicas	19
Currículo	19
Colegios de Alto Rendimiento (COAR)	21
Colegios secundarios de Jornada Escolar Completa	22
Inglés	22
Educación física	23
Soporte pedagógico	23
2.2 Acompañamiento pedagógico	24
2.3 Evaluación censal de estudiantes (ECE)	25
2.4 Orientación educativa y tutoría	28
2.5 Bono Escuela	29
4 Proyecto Educativo Nacional. Balance y Recomendaciones 2014	

3. FORMACIÓN Y DESARROLLO DOCENTE	31
3.1 Formación Inicial	31
3.2 Formación en servicio	34
3.3 Formación docente para escuelas rurales y escuelas EBI	35
3.4 Acciones de formación para docentes que trabajan con estudiantes con discapacidad	38
3.5 Carrera docente	38
4. GESTIÓN	41
4.1 Modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)	41
4.2 Campaña de Buen Inicio del Año Escolar (BIAE) 2014	42
4.3 Contratación de docentes, formadores y acompañantes	44
4.4 Financiamiento público de la educación	46
Ejecución presupuestal 2014	47
4.5 Infraestructura	48
Asociaciones público – privadas	49
Obras por impuestos (Oxi)	50
RECOMENDACIONES	52
ANEXOS	57
II PARTE: LA EDUCACIÓN SUPERIOR AL 2014	65
Presentación	67
1. EL CONTEXTO	69
1.1 La dinámica del saber	69
1.2 Las condiciones de la competitividad	75
1.3 Relevancia de la educación superior pública	77
1.4 La educación superior en la agenda nacional	78

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA	82
2.1 Evolución del marco normativo	82
2.2 El orden institucional	85
2.3 La gestión	86
2.4 La evaluación de la calidad	88
2.5 El financiamiento	90
2.6 Docencia e investigación	96
2.7 Cobertura	99
2.8 La nueva ley universitaria	106
3. LOS INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	112
3.1 Evolución del marco normativo	112
3.2 El orden institucional	116
3.3 La gestión	119
3.4 La evaluación de la calidad	121
3.5 El financiamiento	123
3.6 Docencia e investigación	125
3.7 Cobertura	127
3.8 La propuesta de nueva ley de institutos y escuelas de educación superior	132
RECOMENDACIONES	133
REFERENCIAS	139
ANEXOS	143

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL
BALANCE Y RECOMENDACIONES
2014

Una mirada a la educación básica

Presentación

Durante los últimos diez años, el Perú ha experimentado un sostenido crecimiento económico y es, comparativamente, el país que más ha crecido en la región. Como consecuencia, la tendencia de las décadas previas de tener un presupuesto casi estático ha cambiado. El 2014 ha sido para la educación peruana un año importante. La actual gestión del ministro de Educación, Jaime Saavedra, ha puesto en marcha un conjunto de medidas en el marco de los cuatro pilares definidos: Aprendizajes, Magisterio, Gestión e Infraestructura. Esto ha puesto a prueba la capacidad ejecutiva y la necesidad de mejorar la eficiencia y velocidad de gasto.

El CNE, en cumplimiento del rol que le otorga el Estado, ha elaborado el presente balance de las decisiones y medidas educativas que coadyuvan al logro de cinco de los objetivos estratégicos establecidos en el Proyecto Educativo Nacional (PEN): Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos; aprendizajes pertinentes y de calidad; maestros bien preparados; gestión descentralizada y sociedad que educa a sus ciudadanos. La evaluación del quinto objetivo, cuya materia es la educación superior técnica y universitaria, ha dado lugar a un estudio particular.

Tenemos aún el desafío histórico por lograr equidad, es decir, reducción de brechas referidas a la educación en ámbitos rurales, en las poblaciones con lenguas originarias. Asimismo por mejorar los índices de escolarización, cobertura, aprendizajes, repitencia o abandono, que no obstante estar aún debajo de los indicadores deseados, evidencian una tendencia optimista pues todos –o casi todos– muestran una evolución hacia la mejora. Frente a esta realidad la pregunta es ¿qué estamos ofreciendo como educación para que se la reconozca como importante y ninguna familia deje de enviar a sus hijos a la escuela y estos de asistir a ella porque descubrieron que les es útil y necesaria?

Este balance desarrolla el tema central referido a las reformas y políticas pedagógicas. Las reformas emprendidas son las siguientes: reforma curricular, acompañamiento docente, refuerzo educativo, inglés, educación física, jornada escolar completa, colegios de alto rendimiento y bono educativo, por citar algunas de ellas. El currículo ha sido para el CNE, durante el 2014, una preocupación sostenida: se concluyó

el año sin contar con una nueva propuesta curricular oficialmente aprobada para la Educación Básica Regular, por lo que el Diseño Curricular aprobado el 2009 sigue teniendo vigencia. El desconcierto debido a, por un lado, la vigencia de la versión oficialmente aprobada y, por otro, una propuesta en elaboración desorienta a los maestros; por esta razón, se recomienda tomar urgentes decisiones, en especial, contar con una clara hoja de ruta de los pasos futuros de la reforma curricular.

No menos importante es el análisis de la situación docente en la formación inicial, la formación de formadores y la implementación de la Reforma Magisterial. Aquí se enfatiza que las medidas adoptadas en la formación docente deben acompañar a las que se den para la educación básica; asimismo, también se enfatiza la urgencia de articular las necesidades de la escuela con la oferta educativa de institutos y facultades. Igualmente, se considera que se debe contar con una propuesta nacional de acciones de formación en servicio, diversificada y pertinente para el magisterio de todos los niveles de enseñanza y todas las regiones.

El balance analiza el estado de ejecución de la reforma magisterial y las acciones emprendidas en el 2014. Los esfuerzos han sido importantes aun cuando no hay una vigencia total de la nueva Ley, pues el reconocimiento del trabajo del magisterio continúa en parte tratándose en base a criterios de los regímenes laborales derogados.

En el balance, el análisis de la reforma de la gestión y del financiamiento de la educación centra su interés, primero, en los trabajos actuales de modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL); segundo, el desempeño presupuestal del sector y, finalmente, las medidas adoptadas para agilizar la ejecución del gasto. Lo primero es fundamental y requeriría que la modernización sea exitosa pues es condición para fortalecer la escuela. Una evaluación integral de su marcha sería conveniente. En cuanto al presupuesto, es evidente el progreso en la ejecución del gasto de inversión en la sede central del Ministerio de Educación (Minedu), pero se requiere que la eficiencia mostrada en esa instancia sea alcanzada por los gobiernos regionales y locales, y por las universidades.

Finalmente, en el campo financiero, el balance analiza las medidas para enfrentar los graves problemas de infraestructura educativa. Es el caso de las alianzas público-privadas (APP) de obras por impuestos (OxI).

Contexto socioeconómico del país

En lo que va del siglo, el PBI per cápita mostró una tendencia creciente. En el 2013, los 15 905 nuevos soles promedio por habitante fueron mayores en 84% que el promedio del año 2000¹. La mejora de la economía peruana contribuyó a que cayera la tasa de desempleo urbana y a que mejorasen los índices de paridad del empleo. El turismo y las inversiones se incrementaron y, pese a que en el 2014 disminuyó el ritmo de crecimiento del PBI, este estuvo entre los más altos en América Latina.

También mejoró la posición del Perú en el Índice de Desarrollo Humano, aunque el reto es alcanzar los niveles de otros países de la región con alto ingreso medio. Si bien los niveles de pobreza total y extrema disminuyeron en 25% y 13% respectivamente, hay todavía mucho por hacer. Por ejemplo, todavía se mantienen las desigualdades por ámbito geográfico, especialmente en el área rural de la sierra y la selva; además, el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza en el Perú (23.9%) es 2.7 veces mayor que la estimada para Brasil, y el doble que la de Uruguay. Otro índice negativo es que la tasa de esperanza de vida es dos o tres años menor que la calculada para Chile, Uruguay, Panamá y México.

¹ Valores reales a precios del 2009.

1. EQUIDAD

Construir una sociedad equitativa es, ciertamente, una meta ambiciosa e ineludible. Demanda actuar sobre diversas dimensiones del tejido institucional y social del país. El rostro más visible de la equidad es el acceso a servicios básicos como la atención de salud, educación de calidad, seguridad social, vivienda, seguridad ciudadana y acceso a la justicia. Hay equidad cuando la población tiene también acceso a un empleo digno y productivo, a un ambiente saludable y a disfrutar de esparcimiento y de bienes culturales².

Una educación de calidad demanda políticas dirigidas a que todos los estudiantes, de acuerdo con sus capacidades, tengan las mismas oportunidades de alcanzar los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje posibles; es decir, que todas las personas accedan al conocimiento, los recursos y condiciones que desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la sociedad, contar con un empleo digno y ejercer su libertad. Calidad y equidad son indisociables, y

esta última es una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación³.

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) define, en su Objetivo Estratégico 1, cuatro políticas orientadas a, primero, promover la atención integral y multisectorial a la primera infancia; segundo, lograr el acceso universal a la educación básica; tercero, asegurar condiciones esenciales en las escuelas para una educación de calidad; y, finalmente, evitar el fracaso escolar, la deserción y la repetición.



FOTO: CNE

2 Perú. Consejo Nacional de Educación (CNE) (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021*. Lima: CNE.

3 Blanco, R. & otros (2008). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Orealc. Llece.

1.1 Escolarización de la población de 0 a 16 años

La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” - Endis (Midis, 2013)⁴, establece un marco general de intervenciones para la población de 0 a 5 años, organizadas en cinco ejes estratégicos: primero, nutrición infantil; segundo, desarrollo infantil temprano; tercero, desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; cuarto, inclusión económica; y quinto, protección del adulto mayor.

Dentro de este marco, el Minedu orienta sus acciones a fortalecer los servicios educativos del Ciclo I mediante la formación de formadores y de personal en servicio, así como la promoción de la atención integral a la población entre 0 y 3 años⁵. En el 2014, a través de las diferentes estrategias ofrecidas por el Minedu para el Ciclo I (0-2 años)⁶, se atendió al 5,2% de la población proyectada de 0 a 3 años.

En el Ciclo II, los beneficiados en el 2014 fueron el 87,9% de la población de 3 a 5 años. En comparación con el año anterior, la matrícula de este Ciclo aumentó; no obstante, disminuyeron en 11% los atendidos en los Pronoei y, en cantidad similar, los matriculados en II.EE. públicas. En las II.EE. privadas, la disminución del alumnado fue de 8,7%. La caída de la matrícula en los Pronoei se explica porque convertirlos progresivamente en centros de educación inicial fue una decisión política. Aun así, algunos de ellos seguirán existiendo en la medida que son casi la única opción en zonas de muy difícil acceso. Uno de cada cinco niños se encuentra fuera de la escuela⁷. Las regiones con un mayor déficit de cobertura son Ucayali, San Martín, Junín, Loreto, Pasco, Madre de Dios, Huánuco, Puno, Piura, Lambayeque, Huancavelica, Amazonas, Ayacucho, Cusco, y Ancash.

4 Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (2013). *D.S. N° 008-2013-Midis, Aprueba la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social “Incluir para crecer”*. 26 abril. El Peruano. Diario Oficial. Normas Legales. 30 (12435), 493639-493640.

5 Reunión con Directora de Educación Inicial. 22 enero 2015.

6 Entre las estrategias figuran Cuna, Cuna-jardín, Sala de estimulación temprana (SET), Programa integral de estimulación temprana (PIET), Programa integral de educación temprana con base en familia (PIETBAF), Ludoteca, Paigruma, Familias que aprenden.

7 Los valores absolutos se calcularon usando los datos publicados por el INEI, Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales (2010). *Perú: Estimaciones y proyecciones de población departamental por años calendario y edades simples 1995-2025*. Boletín Especial N° 22. Lima: INEI.

Los indicadores de escolarización de la población de 6 a 11 años indican que prácticamente se logró la universalización de la educación primaria. El reto está en incorporar aproximadamente 42 200 niños de esa edad que se encuentran fuera del sistema y disminuir el atraso escolar, en especial, entre los estudiantes de familias pobres. Ellos, por razones de trabajo, acceso tardío al primer grado, repetición y abandono temporal de la escuela, son los que mayormente registran una edad por encima de la normada para el grado que cursan.

Entre los años 2001 y 2013, la tasa bruta de escolarización de la población de 12 a 16 años creció 6%, mientras que la tasa neta aumentó en 13 %. De los que asisten a un centro educativo, uno de cada cinco adolescentes de ese grupo de edad va a un colegio secundario. El reto es incorporar a 207 mil adolescentes aproximadamente.

Moquegua es la región que logró universalizar la atención de su población de 12 a 16 años. En contraste, doce regiones presentan un déficit de cobertura que excede el promedio nacional. Ellas son Ucayali, Loreto, Amazonas, La Libertad, San Martín, Lambayeque, Cajamarca, Piura, Pasco, Huánuco, Tumbes y Callao.



FOTO: ONE

Una medida que habrá que revisar es la atención a niños y adolescentes en la educación básica alternativa (EBA). No están atendidos por la EBR y tampoco por la EBA debido a que en el Reglamento de la Ley General de Educación se dejó de considerarla como una opción para este sector de población. Igualmente, si se quiere contribuir a la mejora de la productividad del sector de trabajadores menos calificados, es imprescindible incrementar la oferta de oportunidades de educación de adultos.

Los niveles de cobertura bruta se asemejan a los de Argentina, Chile y México, y están ligeramente por debajo de las tasas de Colombia. Una característica que diferencia al Perú es su nivel de equidad por género: las tasas de varones y mujeres son similares mientras que, en otros países, hay una escolarización mayor de mujeres.

En síntesis, la cobertura de la educación se ha ampliado en los diferentes grupos poblacionales. Las tasas de escolarización de la población de 3 a 5 años de edad auguran la posibilidad de que en un mediano plazo se logre la universalización del Ciclo II de la educación inicial. Ya en el 2010, la cobertura bruta y neta de atención superaba a la de Colombia, Panamá y Argentina. Asimismo, las tasas de cobertura neta indican que existe un alto porcentaje de la población que estudia en el nivel que le corresponde normativamente, y que no es imposible la universalización de la educación básica en los siguientes diez años. Lo que resta incorporar, y hay que hacer los esfuerzos necesarios para conseguirlo, es lo más difícil: poblaciones pobres o que viven en zonas muy alejadas, con una lengua materna diferente al castellano.

Cuadro 1. Déficit de cobertura (Porcentajes)

	3 a 5 años		6 a 11 años		12 a 16 años	
	2001	2013	2001	2013	2001	2013
Nacional	36,7	19,3	2,5	1,2	13,3	7,1
Sexo						
Femenino	35,9	18,2	2,6	1,2	15,4	7,3
Masculino	37,5	20,4	2,4	1,2	11,3	6,8
Área						
Urbano	30,6	17,2	1,5	1,0	9,3	5,7
Rural	47,1	24,9	4,1	1,6	19,8	9,9
Lengua materna						
Castellano	n.d.	18,7	n.d.	1,0	n.d.	7,0
Indígena	n.d.	23,4	n.d.	1,7	n.d.	6,9
Nivel de pobreza						
No Pobre	23,6	15,1	1,1	0,6	8,3	5,2
Pobre No extremo	39,1	26,9	2,2	2,2	12,0	10,3
Pobre Extremo	49,6	29,2	4,3	3,2	21,5	15,4

Elaboración: CNE. Fuente: Minedu, Unidad de Estadística Educativa

1.2 Escolarización en las áreas rurales e interculturales bilingües

Si bien la existencia de II.EE. multigrado y unidocente no son exclusivas del área rural, son mayoritarias en dicho ámbito. Siete regiones superan el 40% de II.EE. unidocente (San Martín, Huánuco, Amazonas, Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Pasco); mientras que ocho superan el mismo porcentaje

en polidocentes multigrado (Apurímac, Ayacucho, Amazonas, La Libertad, Cusco, Huancavelica, Puno, Cajamarca). Cabría analizar la posibilidad de fusionarlas o integrarlas a redes que atiendan a las características geográficas, culturales y políticas de la zona.

La modalidad más empleada de atención en la secundaria rural es la presencial, que abarca casi la totalidad de las instituciones educativas⁸.

Desde el 2014, se vienen implementando tres pilotos: secundaria rural mejorada⁹, secundaria tutorial¹⁰ y secundaria en alternancia (Centro rural de formación en alternancia, CRFA)¹¹. La población atendida en los tres pilotos representa apenas el 1,5% de los estudiantes del área rural; sin embargo, se espera que como resultado de estas experiencias se amplíe

el ámbito de su intervención y, de esta manera, mejore la cobertura de escolarización.

La posibilidad de fusión de los Centros de educación técnico productiva (Cetpro) con la secundaria, representaría una opción muy pertinente para la población rural. De la misma manera, sería conveniente mejorar la infraestructura, mobiliario y equipos, así como adoptar calendarios y horarios que tomen en cuenta las especiales características de algunas zonas.

1.3 Inclusión de niños y niñas con necesidades educativas especiales

Se puso en marcha el Sidigebe¹², un sistema de información que permite identificar a cada uno de los estudiantes con Necesidades educativas especiales (NEE), y a aquellos que, con algún tipo de discapaci-

dad, aún no forman parte del sistema educativo. El Sidigebe contiene información de diez regiones y tiene registrados unos 9316 estudiantes, así como personas con discapacidad (PCD)¹³.

8 Los internados son modalidades de hogares asociados a instituciones educativas. Destacan las experiencias desarrolladas por el Vicariato de Yurimaguas, la Red Fe y Alegría, y la Red Escolar de la Selva del Sur Oriente Peruano (RESSOP). Fuente: Perú. Minedu, Dirección de Educación Secundaria (DES) (s.a.). *Estrategia de abordaje para la educación secundaria rural* [diapositiva]. Lima: DES, Minedu.

9 Este piloto de atención es presencial, se realiza en II.EE. que tienen entre 80 y 150 estudiantes, una sección por grado y hasta 10 docentes; además, utilizan la metodología de aprendizaje por proyectos y desarrollan una gestión participativa.

10 La secundaria tutorial es semipresencial (en la fase presencial se asiste a clases 2 días; en la fase a distancia, las tareas se desarrollan en casa con monitoreo de un tutor); atiende a adolescentes entre 12 y 18 años de edad de comunidades dispersas y rurales; cada I.E. atiende a un conjunto de comunidades (una comunidad núcleo y otras denominadas satélites).

11 La secundaria en alternancia se desarrolla en dos espacios (15 días en c/u): Centro rural de formación en alternancia (CRFA) y en la comunidad.

12 Sistema de Información a la Gestión de la Educación Básica Especial.

13 Reunión sostenida con la Directora General de Educación Básica Especial y su equipo de especialistas (29 diciembre 2014): los especialistas residentes aún se encuentran ingresando información al sistema. No hay una fecha límite para terminar.

Si bien el número de PCD atendidas ha ido incrementándose, la atención de aquella población estudiantil con NEE que asiste a la básica (regular o alternativa) o a los Cetpro representa un reto. La Enedis 2012 señala que las PCD entre 0 y 29 años representan el 16,8% de la población total, y que, de este grupo, el mayor porcentaje se concentra en el área rural (21,9%), mientras que en la urbana es de 15,3%¹⁴.

Merece especial atención una detallada evaluación de los procesos de inclusión educativa, en sus órganos de apoyo y en su eficiencia, así como en la preparación de los profesionales que la atienden. Además los docentes de la educación básica regular no cuentan con las herramientas técnicas para una inclusión real ni trabajan con una relación estudiantes por profesor recomendada. La norma para atender con éxito la inclusión requiere estar acompañada de condiciones suficientes y necesarias.

1.4 Eficiencia interna del Sistema Educativo

Ingreso al primer grado de primaria

Según la normatividad vigente los niños que ingresan al primer grado deben tener 6 años de edad. Se ha creado un mecanismo como el Siagie para asegurar que esto sea así y que se reduzcan los índices de ingreso prematuro o tardío a la escuela. No obstante, la estadística oficial muestra que un 14% tiene una edad mayor a la normada y un 5% tiene una edad menor. Como es de suponer, la probabilidad de ingresar al primer grado de primaria con más de seis años de edad es mayor en el ámbito rural y

entre los niños que provienen de hogares de extrema pobreza. Las regiones que, en el primer grado de primaria, presentan los más altos porcentajes de matrículas de niños con exceso de edad son Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Junín.

Tasas de retiro de la educación primaria y secundaria

Aunque estas tasas disminuyen en la educación primaria y secundaria, se elevan ligeramente en los primeros grados y en las áreas rurales, princi-

¹⁴ Perú. Instituto nacional de Estadística e informática (INEI) [2014]. Cuadro N°12. Perú: personas con discapacidad, por grupo de edad, según área de residencia, región natural, departamento y sexo, 2012. En Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (Enedis) 2012. Lima: INEI.



palmente en primaria por razones climáticas y de distancia del hogar a la escuela, a lo que se suma en secundaria el trabajo adolescente y la insuficiente pertinencia de los aprendizajes que reciben los estudiantes (Ver Anexo 1). En primaria, llama la atención el retiro en el primer grado; no obstante, existe una política de promoción automática. En Huánuco y Loreto se registran las más altas tasas de retiro. También, en la educación primaria, son más elevadas en Madre de Dios, San Martín y Ucayali; y, en secundaria, en Amazonas y Cajamarca. Es evidente que la Amazonía, por los factores mencionados, además de los problemas de comunicación, requiere una especial atención con incentivos especiales y recursos financieros que permitan atender esta situación.

Repetición en educación primaria y secundaria

Al igual que las tasas de retiro, las de repetición tienen una tendencia decreciente. Entre el 2000 y 2013 disminuyeron en 6% en primaria y en 0,7% en secundaria. En el segundo y tercer grado de primaria están las caídas de repitentes más pronunciadas aunque las probabilidades de repetir son mayores en segundo grado, entre los hombres, en la zona rural y en los centros educativos públicos (Ver Anexo 2).

Casi todas las regiones -con excepción de Arequipa, Callao, Ica, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna y Tumbes- poseen tasas de repetición mayores a la tasa nacional.

En cambio, en secundaria las tasas más altas se dan en los últimos años de estudio. Los repitentes son generalmente hombres, viven en el área rural y estudian en un centro educativo estatal. La mayoría de regiones muestra una disminución de la tasa de repetición. Solamente no varió en Junín, Madre de Dios y Pasco; en tanto que aumentó en Callao, Loreto, Moquegua, San Martín, Tacna y Ucayali.

2. CURRÍCULO Y APRENDIZAJES

Para el PEN, el currículo no es el factor determinante de la calidad de la educación, pero ayuda a lograrla. Así lo establece el Objetivo Estratégico 2 que demanda un currículo nacional compartido, intercultural, inclusivo e integrador, que permita a su vez tener currículos regionales, definir estándares nacionales de aprendizaje y transformar las prácticas pedagógicas.

2.1 Reformas pedagógicas

Durante los años 2013 y 2014, la actual gestión ministerial ha diseñado un programa de reformas orientadas principalmente a elevar la cantidad y calidad de aprendizajes. Entre ellas, están las del currículo, la enseñanza del inglés, la educación física, el refuerzo académico para estudiantes en riesgo de repetir, la jornada ampliada y los colegios de alto rendimiento.

Currículo

El CNE ha seguido de cerca los avances curriculares propuestos por el Minedu. El 2014 se presen-

La experiencia nos dice que la oportunidad y pertinencia personal y social de lo enseñado y aprendido es lo que determina una educación de calidad. “Una educación de calidad es aquella que permite que todos aprendan lo que necesitan aprender, en el momento oportuno de su vida y de sus sociedades y en felicidad”¹⁵. Con tal propósito, la educación debe ser significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses.

taron dos propuestas del Marco Curricular para la Educación Básica (además de la primera en el año 2013) y una propuesta de diversificación con la finalidad de definir el tratamiento curricular en las regiones. La tercera versión del Marco Curricular comprende ocho aprendizajes fundamentales y mantiene un enfoque de competencias, lo que se considera adecuado y da continuidad a los currículos anteriormente formulados. Falta conocer cuál será la organización del currículo para concretar esta propuesta, después de la formu-

15 Braslavsky, C. (2006). Diez Factores para una Educación de Calidad para Todos en el Siglo XXI. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(2e), pp. 84-101. Recuperado el 09 abril 2015, de <http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art5.pdf>

lación de competencias y capacidades; es decir, cómo se organizarán estas para ser planteadas en un plan de estudio y en un horario en donde sean aplicables; teniendo en cuenta, que en educación inicial y primaria se debe trabajar bajo una estrategia integradora de los aprendizajes.

Para los docentes, una preocupación es cómo articular los mapas de progreso y las rutas de aprendizaje. Ambos tendrían que tener un uso definido y claramente explicado al igual que las sesiones de aprendizaje, de acuerdo al rol que ocupan dentro del desarrollo del currículo. Se entiende que los aprendizajes fundamentales regirían para toda la educación básica; sin embargo, su formulación deja la sensación de centrarse únicamente en la educación básica regular. Esto significa que se requerirían competencias y capacidades para la educación básica especial y la educación básica alternativa.

Para asegurar más probabilidades de éxito en su implementación, la propuesta curricular debería avanzar simultáneamente con los otros componentes complementarios. Este es el caso de los siguientes componentes:

- a. La evaluación de los aprendizajes pues se tiene un sistema de evaluación literal en educación inicial y primaria, y un sistema vigesimal en educación secundaria.
- b. Un plan de capacitación docente para la implementación del currículo.
- c. Lineamientos para la elaboración de materiales educativos y textos.
- d. Lineamientos para la diversificación curricular, de modo que se definan los márgenes de autonomía de las regiones, el manejo de sus proyectos curriculares regionales y su articulación con el currículo nacional.
- e. Un plan de implementación del currículo, y acciones de monitoreo y evaluación.
- f. Un diseño curricular para las escuelas multigrado y unidocente, y un plan de cómo será el tratamiento de lenguas en los ámbitos bilingües, es decir, cómo se tratará la Lengua 1 y Lengua 2, hasta qué grado y con qué importancia o ponderación (traducido en número de horas dentro del plan de estudios).

- g. Planteamientos sobre la formación y el aprendizaje del arte, como espacio que contribuye al desarrollo de la sensibilidad humana y, con ella, la expresión plástica.

La complejidad de la acción educativa en la formulación e implementación de un currículo exige un trabajo muy cuidadoso, no solo en sus elementos técnicos, sino en los procesos de su construcción. Es urgente contar con una unidad de currículo en el Minedu que cumpla no solo la función técnica, sino que lidere la elaboración del currículo nacional en forma articulada y consensuada.



FOTO: CNE

Colegios de Alto Rendimiento (COAR)

Siguiendo la modalidad del colegio Presidente de la República, a partir de 2015 se programó el funcionamiento de trece COAR. Atienden a jóvenes entre 13 y 18 años, con alto desempeño académico, que hayan ocupado los tres primeros puestos con un promedio igual o mayor a 15 y que cursen 3°, 4° o 5° de secundaria. El objetivo es proporcionarles un servicio educativo con elevados estándares de calidad, nacional e internacional, lo cual les permitirá fortalecer su potencial académico, artístico y deportivo. Para el 2015, se espera atender 1600 alumnos conforme a los convenios firmados entre el Minedu y diversos gobiernos regionales.

Reconocemos en los COAR una iniciativa importante que contribuye a la formación de cuadros académicos con una educación y dedicación adecuada para ello. En ese sentido, es importante analizar el modelo pedagógico y de gestión de los COAR, y extraer las lecciones para que la excepción se convierta en regla para muchas instituciones educativas y estudiantes, por un principio de equidad.

La construcción y mantenimiento de los COAR utiliza la figura de las APP y representa una inversión de S/. 840 millones.

Colegios Secundarios de Jornada Escolar Completa

Se ha programado la jornada escolar completa en mil colegios secundarios que funcionan a un solo turno. La meta, que beneficiaría a 345 mil estudiantes, es incrementar la permanencia de estudiantes y profesores en diez horas semanales. En ese tiempo adicional, se aumentarán las horas de clase en seis cursos: Matemáticas de 4 a 6 horas; Comunicación, de 4 a 5 horas; Inglés, de 2 a 5 horas; Ciudadanía y Cívica, de 2 a 3 horas; Ciencias, de 3 a 5 horas y Educación para el Trabajo, de 2 a 3 horas. Adicionalmente, se aumentará la práctica de la Educación Física de 2 a 5 horas semanales en casi 400 colegios.

Para la implementación del programa se ha previsto que la jornada laboral de los profesores a tiempo completo sea de 30 horas; asimismo, que los padres de familia colaboren con la preparación de las loncheras que permitan a sus hijos permanecer en el colegio hasta las 3:30 de la tarde. La inversión estimada es de S/. 780 millones e incluye el pago a docentes por aumento de su jornada laboral; la contratación de docentes adicionales; y mejoras en equipamiento, infraestructura y mobiliario.

En una perspectiva de largo plazo, el modelo de colegios secundarios de jornada escolar completa debería ser objeto de un monitoreo cercano y de constante perfeccionamiento. La necesidad que la jornada escolar se incremente en la educación básica es particularmente imprescindible en la secundaria.

Inglés

Tal como se mencionó al caracterizar los colegios de jornada escolar completa, una de las áreas de formación que será reforzada es el idioma inglés. Se contará con cinco horas semanales de clase, tres más de las que tienen los colegios secundarios de horario regular. El objetivo es que los estudiantes al concluir sus estudios del nivel secundario alcancen un manejo intermedio del idioma; es decir, equivalente al Bachillerato Internacional (BI) con estándar internacional, lo que le permitiría comunicarse de manera oral y escribir en inglés.

El programa demanda incrementar el número de profesores calificados. Para ello fueron previstas diversas acciones: capacitación de profesores, creación de un grupo de expertos para monitorear el trabajo de los profesores, otorgamiento de

becas en universidades norteamericanas para el perfeccionamiento del inglés y uso de un software especial que complemente el trabajo de los profesores. De las cinco horas semanales de inglés, dos emplearán las nuevas tecnologías. Los beneficiados serán el 20% de estudiantes de las escuelas secundarias públicas.

Educación física

Al finalizar el año 2014, se aprobó con RSG N° 2070-2014-MINEDU, la Norma Técnica denominada “Normas y Procedimientos para la Contratación de Profesores de Educación Física para el Fortalecimiento de la Educación Física y el Deporte Escolar en las Instituciones Educativas Públicas de Primaria y Secundaria de Educación Básica Regular”. La norma busca fortalecer esta área del currículo terminando con los contratos excepcionales de profesores en educación primaria. La meta es contratar a 3996 docentes de la especialidad.

Es una medida oportuna y necesaria, pero no debe perderse de vista que el desarrollo psicomotor y el desarrollo físico deben ser complementarios. Los niños de educación inicial y primaria se encuentran, evolutivamente, en una etapa de importante

desarrollo psicomotor que tiene que ser atendido por el currículo.

Soporte pedagógico

El soporte pedagógico es una nueva estrategia que se está implementando en II.EE. urbanas de primaria, con énfasis en 1er, 2do y 3er grados. Actualmente está focalizada en 15 regiones, cubriendo el 60% de instituciones educativas polidocentes urbanas a nivel nacional y el 100% de instituciones educativas en Lima Metropolitana. A través de esta estrategia se da capacitaciones a docentes, directores, padres de familia. Además, los estudiantes tienen dos horas de reforzamiento después del horario escolar y deben ser llevadas a cabo por otros docentes.

Este servicio se ofrece a través de:

- Espacios formativos y de motivación, en los que se busca fortalecer el desempeño profesional del docente y de los directivos por medio de una capacitación constante, talleres, grupos de interaprendizaje y acompañamiento pedagógico presencial y virtual.
- Sesiones de aprendizaje orientadas a desarrollar aquellas competencias comunicativas o

matemáticas en los estudiantes que requieren un mayor apoyo para ser logradas.

- Mecanismos eficientes para la dotación oportuna y uso pedagógico adecuado de materiales y recursos educativos.
- Fortalecimiento de capacidades en los directivos, docentes y padres/madres de familia permitiendo garantizar condiciones adecuadas para la mejora de los aprendizajes esperados en niños y niñas de primaria.

Teniendo en cuenta el costo que representa el fracaso escolar, consideramos esta acción necesaria por su enfoque integral, cobertura e inversión. Por

ello, con esta misma intensidad se debe intervenir en los ámbitos rurales y en las poblaciones de estudiantes con lenguas originarias.

En los casos necesarios habrá que tomar en cuenta los horarios en los que se implementan estas actividades, ya que demandan que los docentes tengan que permanecer más allá de la jornada escolar; igualmente considerar el tiempo que puedan tener los niños para almorzar y lo que implica para los padres (logística). Finalmente, creemos que debe hacerse un seguimiento y evaluación sobre la secuencialidad entre lo que se enseña a los estudiantes en el horario escolar y en el horario de reforzamiento.

2.2 Acompañamiento pedagógico¹⁶

La capacitación sola no es suficiente, pues necesita complementarse con un acompañamiento pedagógico. Este es definido como una estrategia que da soporte a los docentes de las II.EE. multigrado y de los Servicios Educativos Escolariza-

dos, así como a las promotoras de los Servicios No Escolarizados de Educación Inicial. Uno de los avances más importantes, además del incremento progresivo de la cobertura del acompañamiento, ha sido la puesta en práctica de un Protocolo

¹⁶ Perú. Minedu (2015). *Informe sobre la implementación del acompañamiento pedagógico año 2014* (fecha de corte al 21 de enero del 2015) [diapositivas]. Lima: Minedu.

de Acompañamiento Pedagógico, cuyo propósito es ayudar a este personal a planificar, ejecutar y evaluar el resultado de las visitas que realizan a los docentes. Esta acción ha sido complementada con la capacitación de formadores y acompañantes pedagógicos.

El sistema Sigma del Minedu registra que se han acompañado 2 650 instituciones educativas de educación inicial y 3 731 docentes. En educación primaria fueron 6 007 instituciones educativas, equivalentes al 20% del total de instituciones educativas del nivel. De ellas, 5 571 son multigrado o unidocente. La cobertura de acompañamiento benefició a 14 232 docentes. El 82% de los docentes

visitados recibió como mínimo ocho visitas y participaron en ocho microtalleres y dos talleres.

En el marco del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) se ha venido evaluando el impacto del acompañamiento, lo que ha permitido contar con indicadores cualitativos de su ejecución. Estos indicadores son los contenidos que se emplean, los temas y las preocupaciones de los docentes, las metodologías abordadas, las herramientas empleadas, el tiempo de acompañamiento, y la modalidad individual o en grupos. Dado que el acompañamiento sigue creciendo y extendiéndose incluso a áreas urbanas, será importante continuar monitoreando su ejecución.

2.3 Evaluación censal de estudiantes (ECE)

La ECE 2014 se aplicó a 517 mil estudiantes del 2do grado de educación primaria y 4to grado (EIB) de todo el país¹⁷. Los resultados en *comprensión lectora* muestran que 44% de los estudiantes de 2do grado de educación primaria logró el nivel sa-

tisfactorio; 11% más que en 2013. Las escuelas públicas y privadas experimentaron similar mejora, aunque todavía persiste una brecha de 19% a favor de los estudiantes de las escuelas privadas.

17 Perú. Minedu, Unidad de Medición de la Calidad (2014). *Resultados de la evaluación censal de estudiantes 2014 (ECE 2014)*. Recuperado el 09 abril 2015, de <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/ECE-2014-Web-270215-27febv2.pdf>

Los estudiantes de las escuelas urbanas también mejoraron sus puntajes en 11%, mientras que los de las escuelas rurales en 7%. Por ello, la brecha de 33% entre escuelas urbanas y rurales es mayor que el año pasado.

Las regiones que tienen una población estudiantil con más del 50% en nivel satisfactorio son Moquegua, Tacna, Arequipa, Callao y Lima Metropolitana. Donde hay menos del 30% en el nivel satisfactorio es en Huancavelica, Huánuco, Ucayali y Loreto. En general, en todas las regiones aumentó el porcentaje de estudiantes con nivel satisfactorio, pero las que tuvieron un mayor incremento fueron Madre de Dios, Puno, Piura, Callao y Huancavelica.

La evaluación en comprensión lectora se aplica igualmente a los estudiantes del 4to grado de educación primaria de escuelas. Se evalúa en lenguas originarias, así como en castellano como segunda lengua, en una muestra de escuelas de lenguas quechua Cusco-Collao, awajún, shipibo, quechua-chanka y aymara.

El 21,9% de estudiantes de lengua quechua Cusco-Collao y el 18% los estudiantes de lengua awajún alcanzaron nivel satisfactorio en Comprensión lectora en su propia lengua. Sin embargo, mejores

resultados se obtienen en comprensión lectora en castellano como segunda lengua. Así, el 36% de estudiantes de lengua quechua-chanka lo logra, al igual que el 32,5% de los aymaras. Esto no ocurre con los estudiantes de lenguas awajún y shipibo, quienes no obtienen su mejor rendimiento en castellano, sino en sus propias lenguas.

Los resultados de la ECE en *Matemática* muestran que el 26% de los estudiantes de 2do grado de educación primaria logran el nivel satisfactorio, lo que evidencia un incremento de 9% con relación al año 2013. En las escuelas públicas, se alcanzó una mejora de 6% y, en las privadas de 10%. En esta área, han desaparecido las brechas de resultados entre las escuelas públicas y privadas, no así la distancia entre los estudiantes de las escuelas urbanas y las rurales: en el 2013 fue de 13% y en el 2014 aumentó tres puntos.

Todas las regiones incrementaron el porcentaje de estudiantes en el nivel satisfactorio en Matemática. Las regiones con más de 30% de estudiantes en ese nivel son Moquegua, Tacna, Amazonas, Arequipa, Ica, Pasco, Callao, Lima Metropolitana, Puno y Junín. Con menos del 20%, Ancash, Tumbes, Madre de Dios, Huánuco, Ucayali y Loreto.



Factores que pueden explicar el comportamiento de los resultados.

Entre los factores que según el Minedu explican las mejoras en el rendimiento de los estudiantes están: la oportunidad de los procesos de contratos docentes y de entrega de material de apoyo pedagógico; el programa de reforzamiento para estudiantes con mayores dificultades de aprendizaje, la expansión de la cobertura del programa de acompañamiento; así como el compromiso y acciones desarrolladas por los Gobiernos regionales, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Cabe indicar, sin embargo, que apenas superar el 40% de estudiantes con rendimien-

to satisfactorio en Comprensión lectora y apenas uno de cada cuatro en Matemática indica que aún es largo el camino por recorrer, además que se requiere contar con un diagnóstico del rendimiento en otros grados y áreas de formación de la educación primaria y secundaria.

Un factor que también puede haber contribuido a la mejora de los resultados tiene su origen en la aplicación de principios de meritocracia en la Ley de Reforma Magisterial. Los concursos y evaluaciones a los que son sometidos los profesores para obtener una plaza de nombramiento o contrato, de promoción a la escala superior o de promoción de cargo, obligan a los profesores que concursan a estar actualizados, sobre todo en los aspectos curriculares y de gestión del aprendizaje en las aulas.

De otro lado, los resultados de la evaluación censal de estudiantes están determinados por experiencias de vida no circunscritas al año de aplicación de la prueba. Un niño de 2do grado pasó por educación inicial y, si no lo hizo, atravesó por otras experiencias de aprendizaje que pudieron ser determinantes. Igual sucede con los estados nutricionales y las variables que actúan como estimulantes del medio en donde se desenvuelven.

Uno de los aspectos que aumenta el valor de las evaluaciones del rendimiento escolar es el uso que se dé a los resultados. La experiencia internacional enseña que las recomendaciones que se derivan del análisis de resultados deben orientarse a mejorar las prácticas de los docentes y no a esta-

blecer un ranking o clasificación de los mejores y peores.

Queda el desafío de diversificar las pruebas en otros aspectos del saber, así como ampliar los grados y los niveles evaluados.

2.4 Orientación educativa y tutoría

En el 2014, las medidas o lineamientos relacionados con la orientación educativa y tutoría continuaron las acciones definidas en el año 2013. Aunque hubo una relativa preocupación por los aspectos formativos de los estudiantes, la preocupación mayor parece dirigirse a los aprendizajes cognitivos y los rendimientos. Sin embargo, existe el reclamo por una formación integral de los estudiantes que atienda también los sentimientos, actitudes y valores. El CNE llama a la reflexión sobre la necesidad de formar integralmente a la persona como requisito para sostener una democracia, para contar con personas que no cedan a la corrupción, para tener ciudadanos comprometidos e identificados con su localidad, región y país.



FOTO: MIDIS

2.5 Bono Escuela

En el 2014, el Minedu otorgó un "Bono de incentivo al desempeño escolar" a todos los docentes de hasta 35% de las escuelas primarias que, dentro de cada UGEL o DRE, y en distintos grupos según sean polidocentes completas o multigrado, alcanzasen mejores promedios ponderados en un índice compuesto por cuatro indicadores de desempeño. Estos son los siguientes:

- a. Mejores promedios en los puntajes obtenidos en los dos años anteriores por los estudiantes de segundo grado de cada institución educativa en las evaluaciones censales de logros de aprendizaje en Matemática y Comprensión lectora. Estas evaluaciones son aplicadas anualmente por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Minedu. En el caso de instituciones de Educación Intercultural Bilingüe, se promedian las mejoras de los dos años anteriores en las evaluaciones de Comprensión lectora en castellano como segunda lengua que se aplican anualmente en el cuarto grado.
- b. El promedio logrado por los estudiantes de la institución en las mismas pruebas el año anterior.
- c. Una medida de la permanencia de los estudiantes de primaria matriculados a lo largo del año lectivo anterior.
- d. El registro oportuno de dos importantes series de datos (nómina de matrícula y actas de evaluación) en el Siagie.

Las escuelas que, por razones ajenas, no participaron en las evaluaciones censales, toman en cuenta solamente el tercer y cuarto indicador¹⁸.

El CNE ha expresado su preocupación sobre las implicancias del bono sobre la equidad. Los agrupamientos de escuelas que se han construido no controlan suficientemente aspectos socio-económicos que diferencian a colegios cercanos geográficamente y parecidos en estructura organizacional, pero con composiciones sociales diferentes de sus estudiantes. Hay profesores contratados que no permanecen en la misma escuela de un año a otro y que, a pesar de haber realizado esfuerzos significativos, no recibirán el bono. El que la bonifi-

18 Perú. Consejo Nacional de Educación (CNE) (2014). *Informe presentado por una Comisión ad hoc de consejeros designada por el Comité directivo del CNE sobre el bono de incentivo al desempeño escolar*. Recuperado el 09 abril 2015, de [http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/informericardo%20\(FORMATO\).pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/informericardo%20(FORMATO).pdf)

cación sea significativamente menor para escuelas que no participaron en la ECE por razones ajenas a su voluntad, pero que cumplen con registrar su información en el Siagie, y que tienen índices muy bajos de deserción, puede desmotivar a sus docentes o fortalecer sus deseos de dejar esas escuelas más lejanas. Se agrega el caso de escuelas a las que no se les reconoce un alto rendimiento en la ECE de un año anterior, por lo que les es muy difícil incrementar sus puntajes en el año siguiente.

El riesgo observado en algunos países que adoptaron este tipo de medidas es reducir el trabajo docente y el currículo de primaria a la enseñanza o entrenamiento de los alumnos al “arte” de responder el tipo de preguntas. Hay incluso el riesgo del fraude y la exclusión de la evaluación de los alumnos menos capacitados para mejorar los resultados. No sólo se produce un efecto curricular no deseable sino que también desvirtúa el sentido de una prueba como la ECE, cuyo objetivo es explorar los aprendizajes de los alumnos para producir retroalimentación al sistema y no convertirse en instrumento de premio o castigo a los profesores.

Las evaluaciones que privilegian su contribución al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, especialmente en sus primeros niveles, suelen adoptar el formato de evaluaciones de bajas consecuencias. Además, en esos casos, para que estos incentivos funcionen, deben existir algunas condiciones: probabilidad (subjetiva) de lograr la meta, relación directa entre el esfuerzo y el logro de la meta, y reconocimiento y aceptación del valor de la meta por quienes buscan alcanzarla.

¿En cuántas de las escuelas primarias peruanas estas condiciones estarían dadas? ¿Qué mensaje se lanza sobre el significado de “calidad educativa” con esta medida, en un momento en que otros países están abandonando la idea de que la calidad educativa es sinónimo de buenas calificaciones en áreas curriculares específicas obtenidas en pruebas estandarizadas, después de haber experimentado con programas de incentivos económicos varios años?¹⁹

19 Ob.cit.

3. FORMACIÓN Y DESARROLLO DOCENTE

De acuerdo con el Objetivo Estratégico 3, el PEN busca establecer un sistema nacional integrado y descentralizado de formación inicial y continua de docentes. Para ello propone el establecimiento de estándares claros de buena docencia, la acredita-

ción de instituciones y programas de formación, y la reestructuración y fortalecimiento de la formación en servicio. Dos de estas políticas han concentrado la atención de la administración educativa: la acreditación y la formación de docentes en servicio.

3.1 Formación Inicial

Como parte de la política magisterial, se han definido cuatro áreas de intervención: la formación continua, la implementación de la carrera pública magisterial, el desarrollo de un eficiente y eficaz sistema de información docente y la promoción de innovaciones y reconocimientos.

La principal característica de la formación inicial es su falta de planificación. Es un problema estructural que llevó en algún momento a contar con una cantidad de egresados que superaba las necesidades y, en otros, a tener déficit de los mismos. Actualmente se está en un proceso de racionalización de la oferta en los institutos superiores pedagógicos: su número fue disminuyendo de 341 en

el 2008 a casi la mitad de esa cifra en el 2014, con la consecuente caída de la matrícula. La racionalización no alcanza a las facultades de educación de las universidades que, en especial las privadas, continuaron incrementándose (Ver Anexo 3).

Actualmente, solo se cuenta con información sobre los egresados de los institutos, pero no de las universidades. Ellos fueron 347 en el año 2012: 92 en inicial, 79 en primaria y 176 en secundaria.

Se da la paradoja que se tiene un aproximado de 170 mil egresados de la carrera docente que buscan trabajo, pero, a la vez, faltan docentes para algunas áreas de formación y sobran para otras.

Faltan docentes para las nuevas áreas del currículo, pero también para demandas como las de formación intercultural bilingüe²⁰, la enseñanza en aulas multigrado, la formación para el trabajo, el inglés y la educación física. Algunas autoridades regionales han manifestado que, frente a la necesidad de cubrir nuevos puestos de acompañantes y capacitadores, se presentan problemas a la hora de buscar los reemplazos correspondientes.

Las dificultades para formular una eficiente planificación de la formación docente aumentan cuando se observa que el Minedu, principal empleador y definidor de la política, solo puede regular la oferta de los institutos superiores pedagógicos y las escuelas superiores de formación artística, pues las universidades son autónomas y deciden su propio desarrollo. Cada facultad de educación maneja su propio currículum mientras el Minedu da los lineamientos para las instituciones a su cargo.

La formación docente, al igual que la educación básica, enfrenta un problema de calidad. Los dise-

ños curriculares vigentes, aprobados entre el 2010 y 2011, están desfasados de las necesidades de los actuales procesos de enseñanza-aprendizaje y disociados de las reformas curriculares que se ejecutan para la educación básica. También están recargados de contenidos y áreas de formación, a la vez que omiten o abordan insuficientemente el desarrollo de algunas habilidades; por ejemplo, las asociadas al aprovechamiento de la neurociencia y la psicopedagogía en los procesos de enseñanza; la programación y evaluación en base al enfoque de competencias, la competencia digital, la gestión de centros y de las aulas, por citar algunas.

Un segundo problema de calidad se asocia a los formadores de docentes. Por un lado, no cuentan con una carrera que permita su desarrollo profesional y el acceso a una remuneración adecuada. Por otro lado, no son prioridad en las acciones de actualización y perfeccionamiento, por lo que la diferencia de competencias entre un profesor en servicio y un formador de docentes es casi imperceptible.

20 Sobre los servicios educativos EIB en secundaria y la formación de profesores EIB para ese nivel, el Art. 82 del reglamento de la EBR señala: "La Educación Secundaria garantiza, en contextos bilingües lengua nativa - castellano, la continuidad de la educación intercultural bilingüe, consolidando el desarrollo oral y escrito de la lengua originaria materna, y del castellano con un enfoque de segunda lengua, en el marco de la cultura local y regional. La educación intercultural se da en diálogo con otras culturas y lenguas del país y del mundo".

La combinación de currículos poco pertinentes y de formadores no siempre competentes para la responsabilidad que asumen, aunada a la falta de recursos y de autonomía de gestión, hacen que el egresado de la carrera ingrese a competir por una plaza docente en condiciones desfavorables. Un indicador de ello son los resultados de la Evaluación Nacional de Egreso de Institutos Superiores Pedagógicos estatales que el Minedu, a través de la Dirección de Educación Superior Pedagógica, realizó en el año 2013. Según ellos, “menos del 20% de egresados alcanza el nivel esperado (satisfactorio) en las áreas evaluadas: comunicación, matemática, desarrollo del estudiante y enfoque pedagógico.”²¹ Queda pendiente realizar una evaluación similar para los egresados de los institutos superiores pedagógicos (ISP) privados y las facultades de educación. También es urgente avanzar en el establecimiento de estándares de egreso en la formación inicial de docentes, los que tendrían que estar asociados a las buenas prácticas en las escuelas.

Se han acreditado diez carreras de cuatro ISP en cuatro regiones y nueve carreras de siete universidades en seis regiones (Ver Anexo 3 y 4).

Sigue pendiente la generación de sistemas de información confiables que incluyan a los estudiantes de la universidad para regular la relación entre la oferta y la demanda por nivel, modalidad, lengua originaria, especialidad y ámbito geográfico de formación docente. De esta manera, se obtendrá una oferta apropiada a las necesidades de desarrollo en los espacios territoriales regionales, lo que evitará la sobreoferta de profesionales en algunas especialidades y la carencia en otros, como ha ocurrido en el caso de docentes de secundaria para la Educación Intercultural Bilingüe. Es imprescindible, necesario y urgente tener formadores preparados y actualizados para lograr los docentes que necesitamos en esta especialidad, en los institutos y en las facultades de educación.

21 Perú, Minedu, Dirección de Educación Superior Pedagógica (Desp) (2014). Diapositiva 27. En *Política de Formación Docente* [diapositiva]. Lima: Desp, Minedu.

3.2 Formación en servicio

El Plan de Formación Docente en Servicio 2014 – 2016 tiene la meta de capacitación del 100% de docentes al 2016. Esta meta se distribuye de la siguiente manera: 75 881 docentes en el nivel inicial; 161 108 en primaria y, 161 981 en secundaria. El Plan se ejecuta con el apoyo de Unesco y de Unicef. La capacitación ha adoptado diversas estrategias a lo largo de las últimas dos décadas, desde ofertas de formación con un carácter presencial con fuerte énfasis metodológico, hasta la ampliación significativa de dicha oferta según el nivel, ciclo, especialidad y lengua de los maestros, tanto en las modalidades presencial, semipresencial a distancia y virtual. A través de la DESP²², el Minedu ha propuesto una oferta de formación en servicio dirigida a docentes de escuelas con el nivel más bajo de

rendimiento en la Evaluación Censal de Estudiantes²³. Esta se dará en la modalidad semipresencial y podrán tener acceso a ella todos los docentes de la escuela. Para docentes que no cumplen con este criterio, la propuesta considera una oferta virtual de formación.

Con la modalidad virtual se ha capacitado a 40 mil profesores aproximadamente en Programas de Actualización Docente en Didáctica.²⁴ Aprovechando que, en los últimos años, el acceso a dispositivos electrónicos ha crecido, hay otros cursos diseñados bajo la modalidad virtual. Lo que falta superar, en ciertos casos, son problemas de conectividad a Internet y de uso adecuado de las nuevas plataformas para la formación. Esto se debe a que algunas insti-

22 DESP: la Ex Dirección de Educación Superior Pedagógica viene operando dentro de la DIGEDD a través de las Direcciones de Formación en Servicio y Dirección de Formación Inicial.

23 Perú. Minedu, Dirección de Educación Superior Pedagógica (Desp) (2014). Diapositiva 10. En *Política de Formación Docente 2014 - 2016*. [diapositiva]. Lima: Desp, Minedu.

24 La PUCP está encargada de capacitar a docentes de Lima – Callao, Lambayeque, La Libertad, Piura, Amazonas, Loreto, Ucayali, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín, Tumbes y Cajamarca; la UPCH atenderá a docentes de Barranca, Cajatambo, Oyón, Huaura, Huaral, Canta, Huarochirí, Cañete, Yauyos, UGEL 2 y 4 de Lima Metropolitana; y, la Universidad Continental atenderá a docentes de Arequipa, Ica, Tacna, Apurímac, Junín, Huancavelica, Ancash, Huánuco, Ayacucho y Cusco. Los Programas de actualización se dan en: primero, didáctica de la comunicación, matemática y desarrollo personal, social y emocional dirigido a docentes de educación inicial; segundo, didáctica de la comunicación, matemática y ciudadanía, dirigido a docentes de III ciclo de educación primaria; tercero, didáctica de la comunicación, matemática y ciudadanía, dirigido a docentes del IV y V ciclo de educación primaria; cuarto, didáctica de la comunicación, dirigido a docentes de educación secundaria; quinto, didáctica de la matemática, dirigido a docentes de educación secundaria; y sexto, didáctica de la ciudadanía, dirigido a docentes de educación secundaria.

tuciones enfrentan limitaciones de infraestructura y equipamiento que dificultan, por ejemplo, el acceso y conocimiento básico de los dispositivos digitales y, por tanto, la familiaridad con los entornos o plataformas virtuales mencionados; también hay limitaciones en la relación entre la edad del docente y la conectividad; así como restricciones de presupuesto y de articulación de los programas de formación en servicio con los de formación inicial.

La formación en servicio carece además de una planificación que visualice la capacitación que un docente debe recibir a lo largo del tiempo. Las metas

de atención desbordan las capacidades que tienen las instituciones para hacer una capacitación de calidad. A ello se suma que no todas las instituciones que asumen esta tarea tienen un estándar mínimo, y aun teniéndolo, muchas veces no emplean a sus mejores formadores, sino que contratan a terceros. Asimismo, se tiene pendiente la certificación de competencias de los formadores y el establecimiento de indicadores pertinentes, en base al MBDD²⁵, integrados en sistemas de información que faciliten su uso. Hace falta contar con el sistema nacional integrado y descentralizado en servicio articulado con la formación docente inicial que propone el PEN.

3.3 Formación docente para escuelas rurales y escuelas EBI

Desde que se inició la gestión de la actual administración de gobierno, una de las prioridades fue la educación rural. Los docentes que trabajan en contextos multigrado suman 49 336²⁶. Los que laboran en contextos de educación intercultural bilingüe eran 58 660. Sin embargo, los empadronados

con dominio de lengua originaria suman 38 458. Se desprende, entonces, que existe un déficit de 21 882 docentes calificados, pero la capacidad de formación es de solo 3 962 profesores; es decir, 20% de la necesidad, tanto para lenguas andinas como para lenguas amazónicas.

25 MBDD: Marco de Buen Desempeño Docente.

26 Número de docentes en la escuela unidocente es de 10 343 y en escuela multigrado 38 993. Ambos representan el 23% de los docentes a nivel nacional y el 31% de los docentes del sector público. Fuente: Perú. Minedu, Estadística de la calidad educativa (Escale) (2010). Recuperado el 09 abril 2015 de <http://escale.minedu.gob.pe/>

Cuadro 2. Demanda de formación en EIB por lenguas

Descripción	Cantidad
Se requiere formar en lenguas andinas	15 300
Se requiere formar en lenguas amazónicas	6 584
Total de la demanda de formación	21 884
Egresados y en proceso de formación (oferta)	3 962
Necesidad neta de formación	17 922

Fuente: Base de datos Desp y Digeibir

Los esfuerzos de atención del ámbito rural y bilingüe se ejecutan en función de cuatro componentes:

- Asistencia de soporte pedagógico intercultural (ASPI) a 73 redes (47 bilingües y 26 monolingües)*²⁷.
- Calificación a docentes para el conocimiento y manejo de la cultura y la lengua, los enfoques y las estrategias de la EIB.* Asimismo, asegurar que 56% de los niños y niñas de inicial y primaria tengan un docente bilingüe en su propia lengua. Aún se requieren 22 mil docentes EIB para los tres niveles educativos y 38 mil con especialización.

Al finalizar el 2014, el Minedu suscribió convenios con ISP de Loreto y Amazonas para capacitar a docentes y promotores de programas no escolarizados de educación inicial de las poblaciones Kichwa, Shawi, Awajún y Wampis. Esta capacitación pedagógica responde al Diseño Curricular Experimental de EIB y al Marco de Buen Desempeño Docente²⁸.

- Currículo y propuesta pedagógica pertinente de EIB implementados en 73 redes que comprenden 4 300 II.EE. rurales y bilingües*²⁹. Se proporcionó a los docentes Rutas del Aprendizaje y Guías para la EIB; además, 7 500 docentes y 300 especialistas de EIB fueron capacitados en la propuesta.
- Materiales educativos en lenguas originarias y en castellano.* Elaboración de cuadernos de trabajo en doce lenguas originarias (aimara, asháninka, awajún, quechua-chanca, quechua-collao, shawi, shipibo, quechua inka wasi kañaris, quechua central, nomatsigenga, yanesha, ywampis). Se distribuyeron textos de lectura,

27 Entre 4 y 7 ASPI brindan asesoría por red. Como mínimo, el equipo por red está compuesto por: un especialista en Lengua 1 (L1), un especialista en L2, un especialista en Matemática, un especialista en Técnico productivo/ Personal social/ CTA; de ser el caso, un especialista en Educación inicial; si se requiere incrementar el número de ellos se prioriza al especialista de Lengua 1, y luego al de Matemática. Fuente: reunión con Directora de Digeibr (14 enero 2015).

28 La R.M. N° 450-2013-ED, del 30 setiembre 2013, aprueba las Normas para la Formación Profesional en las carreras profesionales de Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Inicial EIB y Educación Primaria EIB, en ámbitos amazónicos rurales y bilingües, de regiones priorizadas como Loreto, Amazonas, Cusco, Ucayali y Junín.

29 La propuesta pedagógica EIBR fue aprobada en el año 2013, mediante R.D. N° 261-2013-ED.

láminas, tarjetas, juegos, diccionarios para bibliotecas de aula en siete lenguas (aimara, asháninka, awajún, quechua chanca, quechua collao, shawi, shipibo), lo que benefició al 83% de II.EE. EIB.

Como parte de los esfuerzos por cubrir la demanda en EIB, el Minedu ha iniciado un Programa de Titulación de docentes y promotoras de Pronoei. La meta es titular 1075 docentes al 2016. Asimismo, se iniciará un programa de titulación para docentes indígenas solo para la Amazonía³⁰. Finalmente, bajo el programa Beca 18, en los dos últimos años se otorgaron 367 becas a jóvenes de los pueblos amazónicos y andinos³¹. De ellos, 268 estudian en universidad y 99 en institutos.³²Lima es la región con mayor número de becarios (112) seguida de Puno (106). Las que tienen menor número de becarios son Amazonas (2 becarios), Cajamarca (1) y Ancash (1)³³. Si bien las becas han ampliado una

oferta de formación docente en EIB que antes no existía, es imprescindible que el Estado continúe atendiendo la diversidad.

Será difícil contar con buenos formadores que apoyen esas zonas, si no se ofrecen sueldos atractivos, seguro de vida y de riesgos contra accidentes, y si no se los califica para orientar el trabajo de los profesores que preparan y asisten.



FOTO: MIDIS

30 Perú. Minedu. R.M. N° 556-2014-Minedu, Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2015 en la Educación Básica (p. 7). Recuperado el 09 abril 2015, de http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/norma_tecnica_eb2015.pdf

31 Perú. Minedu, Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec (2014). *Memoria Institucional del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Ministerio de Educación. 2012 al 2014* (p. 62). Lima: Pronabec, Minedu.

32 Perú. Minedu, Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec (2014). *Memoria Institucional del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Ministerio de Educación. 2012 al 2014* (p. 92). Lima: Pronabec, Minedu.

33 Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Huánuco, Pasco, Ica, Madre de Dios, Arequipa, Moquegua, Tacna, Callao no cuentan con becarios. Fuente: Perú. Minedu, Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec (2014). *Memoria Institucional del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Ministerio de Educación. 2012 al 2014* (p. 84). Lima: Pronabec, Minedu.

3.4 Acciones de formación para docentes que trabajan con estudiantes con discapacidad

La Educación Básica Especial contaba al 2013 con 1620 profesionales docentes y no docentes integrantes de los diferentes equipos Saanee³⁴ a nivel nacional. No obstante, hay una demanda no satisfecha equivalente al 79% que requiere ser incorporada al sistema educativo³⁵. Además, hay consciencia de la existencia de un “inadecuado perfil de los profesionales y bajas expectativas de los mismos en relación a los logros de aprendizaje de los estudiantes con discapacidad”.³⁶

Debido a la política de inclusión educativa, es de primordial importancia que los docentes de EBR, EBA y educación técnico productiva (ETP) que atienden a estudiantes con discapacidad, tengan una opción de formación en servicio que los oriente para trabajar simultáneamente con los estudiantes regulares y los estudiantes con discapacidad.

3.5 Carrera docente³⁷

El Estado ha asumido como política que los docentes se formen y se desempeñen sobre la base de criterios concertados en el marco de una carrera pública que promueva mejores condiciones laborales y salariales. La Ley de Reforma Magisterial norma

los criterios de establecimiento de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM), asignaciones y beneficios.

El Proyecto Educativo Nacional propone “Vincular los ascensos e incrementos salariales al desempe-

³⁴ Servicios de apoyo y asesoramiento para la atención de las necesidades educativas especiales.

³⁵ Perú. Minedu, Dirección General de Educación Especial (Digebe) [2014]. *Oficio N°808-2014-MINEDU/VMGP-DIGEBE*. 3 diciembre (p. 1).

³⁶ Perú. Minedu, Dirección General de Educación Especial (Digebe) [2014]. *Oficio N°808-2014-MINEDU/VMGP-DIGEBE*. 3 diciembre (p. 8-9)

³⁷ Fuentes: Perú. Minedu, Dirección General de Desarrollo Docente [2014]. *Contratación docente 2013*. Recuperado el 6 enero 2015, de <http://www.perueduca.pe/web/desarrollo-docente/contrato-docente-2013>

Resoluciones Jefaturales que aprueban las normas técnicas para contrato docentes de cada año: RJ-0161-2009-ED (03 febrero 2009), RJ-0126-2010-ED (10 febrero 2010), RJ-0182-2011-ED (27 enero 2011), RJ-4092-2011-ED (05 diciembre 2011), RJ N° 3675-2012-ED (13 noviembre 2012).

ño profesional y a las condiciones de trabajo” (p.90); señala también que se dé un “Sistema remunerativo docente que considere remuneraciones básicas comunes dignas y remuneraciones diferenciadas de acuerdo a las condiciones y cargas laborales que se asignan”(p.90). Un avance registrado en el 2014 ha sido reconocer dos horas adicionales a la jornada laboral de los docentes de educación secundaria que ganan menos que los docentes de inicial y primaria.

Las remuneraciones de los docentes están entre las más bajas en América Latina y existen brechas salariales en comparación con otras profesiones. Esta situación lleva a que los docentes realicen trabajos paralelos a la docencia para atender sus necesidades. La escala salarial, las asignaciones y las diversas evaluaciones para promoción y ascensos contempladas en la Reforma Magisterial

tratan de enfrentar este problema. No obstante, el piso salarial con el que se empieza la carrera tendría que ser más atractivo si se quiere atraer y retener al mejor talento en la docencia.

Para mejorar la remuneración de los docentes que están en la carrera pública, la LRM planteó la realización de dos concursos excepcionales de reubicación de escala³⁸. El primero se realizó en el 2014 y permitió la reubicación de 24 727³⁹ docentes de educación básica⁴⁰. También, se ha realizado una evaluación excepcional de directivos de II.EE. en el 2014 para los que estaban en la Ley de Profesorado, con efectividad a partir del 2015.⁴¹

La Ley establece que se realicen evaluaciones para el ingreso a la carrera pública magisterial; se evalúa el desempeño docente para el ascenso y para

38 La LRM fue promulgada en el 2012 y esta evaluación es solamente para los profesores de la Ley del Profesorado.

39 Se lograron reubicar 6260 docentes en la quinta y sexta escala y 18 467 en la tercera y cuarta escala. En algunos lugares el proceso puede terminar en el primer trimestre del 2015 con la entrega de resoluciones. Fuente: Perú. Minedu (2014). Concursos Excepcionales de reubicación en la tercera, cuarta, quinta y sexta escala magisterial. *Evaluación Docente. Evaluaciones comprendidas en el marco de la Ley de Reforma Magisterial*. Recuperado el 8 enero 2015, de <http://evaluaciondocente.perueduca.pe/reubicacion/los-concursos/resultados-primer-concurso/>

40 Perú. Minedu (2014). Concursos Excepcionales de reubicación en la tercera, cuarta, quinta y sexta escala magisterial. *Evaluación Docente. Evaluaciones comprendidas en el marco de la Ley de Reforma Magisterial*. Recuperado el 8 enero 2015, de <http://evaluaciondocente.perueduca.pe/reubicacion/los-concursos/cronograma/>

41 Existían 91 plazas con medida cautelar. Fuente: Perú. Minedu (2014). Evaluación Excepcional de Directivos de Instituciones Educativas. *Evaluación Docente. Evaluaciones comprendidas en el marco de la Ley de Reforma Magisterial*. Recuperado el 7 enero 2015, de <http://evaluaciondocente.perueduca.pe/directivos/la-evaluacion/resultados-finales/>

acceder a cargos en las áreas de desempeño laboral.⁴² La primera, que se empezó a fines del 2014, es la del Concurso Público de Acceso a Cargos de Director y Subdirector.

La evaluación del desempeño aún no se aplica a plenitud, pero debe estar ligada a los resultados que el docente obtenga con sus estudiantes. Es un alcance legal que será difícil de cumplir mientras las pruebas estandarizadas a los escolares estén circunscritas solo a determinados grados y áreas de formación.

Quedan otros pendientes como: la acreditación obligatoria de instituciones de formación docente, el período de inserción, la creación del área de investigación, una carrera para los formadores de docentes, etc.



FOTO: MIDIS

⁴² Estas evaluaciones son no excepcionales. Fuente: Perú. Congreso de la República [2012]. Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial. 25 noviembre. El Peruano. Diario Oficial. Normas legales 29 (12271), 479340- 479350. Art. 13.

4. GESTIÓN

El Objetivo Estratégico 4 señala la necesidad de cambiar el actual modelo de gestión educativa; para eso se debe enfatizar el planeamiento estratégico, la modernización de procesos y procedimientos, el monitoreo y evaluación de políticas estratégicas, y la rendición de cuentas. En ese marco, prioriza la reforma de la gestión educativa regional, la coordinación intersectorial y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y redes educativas para asumir mayores responsabilidades de gestión orientadas a conseguir más y mejores resultados. No se deja de lado el objetivo de ampliar la participación social responsable.

A nivel internacional, la administración del sector público transita de un modelo burocrático hacia uno gerencial, de gobernanza, que alcanza al sector educativo. (...) “la gobernanza supone la interacción entre los distintos niveles de gobierno y, entre éstos, el sector privado y la sociedad civil”⁴³. El concepto de gestión educativa se enmarca en este tránsito, por lo que “tendría que orientarse a la construcción de una gestión democrática, en base a la participación ciudadana y al concepto de calidad de vida humana.”⁴⁴

4.1 Modernización de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)

Los esfuerzos de modernización de estructuras organizacionales se centran en las UGEL. Para ello, se diseñaron dos estrategias sectoriales. La primera es la intervención en setenta UGEL, en el ámbito de 131 distritos, con el propósito de res-

ponder al problema de una “inadecuada gestión educativa descentralizada para dar soporte a los servicios en las II.EE. de ámbito rural”.⁴⁵ Para ello, se ha destinado un presupuesto de S/. 111,8 millones.

43 Perú. Consejo Nacional de Educación (CNE), Comisión de Gestión y Descentralización, y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Departamento Académico de Ciencias Sociales (2012). La gestión educativa municipal del distrito de la Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación (p.11-12). Lima: CNE.

44 Perú. Consejo Nacional de Educación (CNE), Comisión de Gestión y Descentralización, y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Departamento Académico de Ciencias Sociales (2012). La gestión educativa municipal del distrito de la Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación (p.12). Lima: CNE.

45 Perú. Consejo Nacional de Educación (CNE), Comisión de Gestión y Descentralización (2015). Diseño de marco de análisis y metodológico de un estudio con perspectiva territorial sobre la modernización de las UGEL [documento de trabajo] (p.11). Lima: CNE.

La segunda estrategia se localiza en las siete UGEL de Lima Metropolitana, donde se considera un fortalecimiento más institucional. Los componentes de modernización están centrados en el rediseño de procesos, organización de sistemas de información o de administración, la atención al ciudadano; el desarrollo de capacidades, infraestructura y conectividad; y la transparencia y lucha contra la corrupción. En el camino, tendrán que incorporarse otros aspectos como la coordinación intergubernamental (por ejemplo, con los gobiernos locales), la participación, la planificación territorial, el vínculo con los planes de desarrollo concertados, entre otros.

El punto de partida de estas reformases el estudiante. A las escuelas se las dota de mayor autonomía institucional, como es la aspiración en otros sistemas educativos de la región⁴⁶. Las instancias intermedias no deben ser solo correas de trasmisión

de las intervenciones del sector, sino principalmente deben dar soporte a la escuela.

El desafío es implementar estrategias diferenciadas para las diversas realidades de modo que se tomen en cuenta la debilidad y diversidad de las instancias intermedias de gestión⁴⁷. Esto requiere no solo el fortalecimiento institucional, sino una definición de estándares de funcionamiento con criterios claros para la creación de estas instancias según el territorio y una redefinición de sus funciones en relación con las necesidades de la escuela.

La sede del Minedu no ha escapado de medidas de modernización. La preocupación ha estado en la modernización de procedimientos que especialmente incrementen la capacidad de gestión y eleven los niveles de ejecución del gasto. Producto de estas medidas, el 2014 terminó con un alto índice de ejecución del presupuesto del pliego correspondiente.

4.2 Campaña de Buen Inicio del Año Escolar (BIAE) 2014

La campaña se realiza por tercera vez y tiene como finalidad que niños, niñas y adolescentes de las II.EE. públicas cuenten con escuelas dignas y ac-

gedoras, que permitan que el año escolar se inicie en las mejores condiciones; es decir, la campaña busca un alto índice de funcionamiento de las es-

46 La reforma descentralista de Colombia en 1991, a través de la Ley 715, otorgó mayor autonomía y margen de acción a las escuelas, les transfirió financiamiento a partir de una canasta escolar que toma en cuenta una tipología de los departamentos basada en ruralidad y dispersión de las escuelas.

47 El Censo de UGEL 2013 evidencia la diversidad de las UGEL en el país y la ausencia de criterios para su creación.

cuelas y de asistencia de estudiantes y profesores, con la infraestructura adecuada y con los materiales distribuidos. Con tal propósito, se realizó una movilización nacional que comprometió al Minedu,

los gobiernos regionales y locales, II.EE., padres de familia, comunidades, empresariado, medios de comunicación, agencias de cooperación y sociedad civil en general.

Gráfico 1. Condiciones básicas garantizadas para el inicio del año escolar



Elaboración CNE. Fuente: CNE, Comisión de Gestión descentralizada.

El 94% y el 79% de instituciones educativas urbanas y de estudiantes, respectivamente, iniciaron el año escolar el primer día oficial de clases. Todavía es necesario afinar la estrategia de sensibilización a los padres de familia para el envío oportuno de sus hijos a clases.

Fue un acierto la modificación de los criterios de distribución del presupuesto para el mantenimiento preventivo asignado por local escolar. Hasta el año 2013, el presupuesto se regía solo por el número de aulas, pero en el 2014 se incluyó un presupuesto diferenciado de transporte de materiales

por ámbito rural-urbano, el número de estudiantes y el tipo de servicios higiénicos con los que cuentan las II.EE. Se consiguió así una distribución más equitativa de la asignación. Hubo retrasos en la conformación de los comités previstos en la norma técnica que habrá que superar.

También se progresó en la distribución de los materiales educativos para que estuvieran antes del

inicio del año escolar en las UGEL. Lo que falta garantizar es que se encuentren en las aulas el primer día de clases. Urgen soluciones a los problemas encontrados en las UGEL, como la falta de presupuesto para la contratación del transporte de materiales, el desconocimiento del sistema de contratación desde el Estado, y la escasez de almacenes y centros de acopio.

4.3 Contratación de docentes, formadores y acompañantes

Los contratos de los docentes hasta el año 2000 eran decididos por los directores de instituciones educativas y primaba la renovación automática. Posteriormente, en 2006, se norman y regulan a través de un reglamento. Las regiones empiezan a tener más protagonismo a partir del año 2009, en el que asumen la responsabilidad de elaborar las pruebas únicas regionales con las que se evalúa a los postulantes. Recientemente se ha planteado la elaboración de una prueba nacional, aunque todavía no se ha precisado si los gobiernos regionales cumplirían más un rol de apoyo logístico o técnico.

Se destaca la decisión de adoptar la renovación automática de contratos para docentes que mostraron buen desempeño el año anterior. Igualmente, el esfuerzo realizado para incorporar las dos competencias del dominio 1 del Marco de Buen Desempeño Docente al elaborar la prueba regional de contrato docente 2014 y en las distintas evaluaciones. Lo que hay que mejorar es el proceso de otorgamiento de plazas realizado en base a un cuadro de méritos según el puntaje de una prueba escrita que no se refiere al desempeño propiamente dicho. La evaluación sigue siendo en base a una prueba de conocimientos, títulos, certificados y experiencia.

Es difícil hacerlo de otro modo por la cantidad de postulantes; sin embargo, es un pendiente, ya que el MBDD debe ser un elemento orientador para las diversas evaluaciones, capacitaciones, ascensos y formación docente.

Los contratados no perciben el mismo beneficio a pesar de realizar el mismo trabajo que un docente nombrado. Ante sus reclamos hubo un incremento de cien nuevos soles en su remuneración mensual⁴⁸ y una asignación especial para los que trabajan en distritos de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem). Desde el 2015, se ha previsto que los docentes contratados reciban las mismas bonificaciones y asignaciones que un docente nombrado. Lo que queda es asegurar de manera permanente que los que inician su contrato el primer día de clases reciban su sueldo a fines de dicho mes. Asimismo, a los que ocupan un puesto en condición de encargados, que se les pague oportunamente sus asignaciones. "...algunos de ellos han tenido encargaturas (sic) de dirección en los últimos meses [del año]"⁴⁹ lo que produjo di-

ficultades en sus pagos, debido al entrampamiento que ocasionan las diferentes instancias administrativas de la Dirección Regional y de la UGEL.

Durante el año 2013, de los 1 546 acompañantes, el 35% había sido contratado oportunamente. Con los Compromisos de Gestión establecidos para el 2014, se logró contratar prácticamente al 100%.

Por otro lado, en el marco de esos Compromisos, el registro de docentes en la plataforma virtual de apoyo a los aprendizajes - PerúEduca - pasó de 5% a 81% entre los años 2013 y 2014. Se incrementó además la información validada y registrada en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de las Instituciones Educativas (Siagie), entre el 2013 y 2014 de 31% a 76%. Finalmente se incrementó el registro, con acto resolutivo, de un importante número de docentes contratados en el Sistema de Control y Administración de Plazas-Nexus de 35% el año 2013 a 86% el 2014 (Ver Anexo 5).

48 Perú. Poder Ejecutivo (2014). *D. U. N° 002-2014*. Dictan medidas extraordinarias y urgentes adicionales en materia económica y financiera para estimular la economía nacional. 28 de julio. El Peruano. Diario Oficial. Normas Legales, 31 (12935), 528840. Artículo 9.

49 Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (Iniden) (2015, enero). *Informe de Educación*, (1).

4.4 Financiamiento público de la educación

Muy pocas veces en la vida republicana, el gasto público en educación tuvo un crecimiento notable: comparado con inicios de este siglo, en valores reales lo hizo en 170%. Esto permitió que el promedio de participación respecto del producto bruto interno estuviese en el rango de 3% a 3,2%. No obstante, hubo sectores que tuvieron un crecimiento más dinámico en el presupuesto público,

pues la participación de educación en el gasto público total disminuyó en 2,7% entre principios de siglo y el 2013.

Una segunda consecuencia del incremento del gasto estuvo en la inversión por estudiante que se duplicó y hasta se triplicó de acuerdo con el nivel o modalidad de enseñanza.

Cuadro 3. Variación del gasto público en educación por alumno y niveles educativos: 2000-2013 (Nuevos soles del 2009)

	2000	2013	Crecimiento 2000-2013
Inicial	663	1 898	286%
Primaria	697	2 057	295%
Secundaria	935	2 170	232%
Básica alternativa	808	1 612	200%
Especial	2 433	7 438	306%
Técnico productiva	693	1 326	191%
Superior No Universitaria	1 131	3 825	338%
Superior Universitaria	2 368	6 036	255%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF). Minedu – Censo Escolar.

El esfuerzo económico del Perú en educación no alcanza todavía el realizado por algunos de los países vecinos. Brasil, Chile y Colombia muestra-

ron una tendencia creciente de la participación del gasto público en educación. En esos países la participación no solo es mayor, sino que el PBI tam-

bién es significativamente mayor, lo que explica por qué la inversión por estudiante es solo comparable a la de países de ingreso bajo como Bolivia y Paraguay en primaria y secundaria.

Ejecución presupuestal 2014

Para el 2014, el presupuesto total destinado al sector educación (PIM) fue de S/. 23 465 millones de nuevos soles, S/. 6 421 millones más que el 2011. De este presupuesto, el gobierno nacional y los gobiernos regionales gestionaron cantidades más o menos similares, mientras los gobiernos locales participaron del 11,3%.

La ejecución del presupuesto sectorial alcanzó el 88,9%; 3,6% más que en el 2013. Habría podido ser sido mayor si las universidades públicas hubiesen invertido más, pero solo ejecutaron el 72,6% de su presupuesto. En cambio, el pliego del Minedu cerró con casi 100% de ejecución. A ello contribuyó: primero, la implementación del mecanismo de la Caja Única, que permitió redirigir recursos a las áreas prioritarias y con mayor capacidad de ejecución y cumplimiento adecuado de metas; segundo, un sistema de seguimiento de actividades y proyectos con tableros de control y el establecimiento de la unidad de control de gestión; y, tercero, el fortalecimiento del equipo de gestión con recursos humanos con experiencia en gestión pública⁵⁰.

Cuadro 4. Ejecución presupuestal, 2014

Nivel de Gobierno	2014		
	PIM	Ejecución	%
Gobierno Nacional	10 637 244 232	9 138 527 895	85,9%
Minedu	5 575 028 173	5 419 790 356	97,2%
Universidades	4 554 665 891	3 307 899 633	72,6%
Otros Pliegos	507 550 168	410 837 903	80,9%
Gobierno Regional	10 381 151 271	9 851 810 788	94,9%
Gobierno Local	2 447 376 761	1 868 984 845	76,4%
Total	23 465 772 264	20 859 323 528	88,9%

Elaboración: CNE. Fuente: SIAF consulta amigable, (al 31/01/15)

50 Presentación del ministro de Educación, Jaime Saavedra, en la primera sesión plenaria del CNE, año 2015.

En los Gobiernos Regionales, la ejecución de los presupuestos totales fue de 94,9%; menor en 0,7% a la ejecución del 2013. En los Gobiernos Locales, la ejecución alcanzó 76,4%. A pesar de ser baja, mejoró respecto del año anterior cuando se logró ejecutar solo el 70,1% del presupuesto.

Durante el 2014, las regiones destinaron 3,2% más de su presupuesto de inversión en educación que tres años antes, lo que los situó en 19,1%. A la vez, mejoraron el nivel de ejecución en 8,7%, aunque niveles más altos de gasto se lograron en los años 2012 y 2013⁵¹ (Ver Anexo 6). Lima Región, Huancavelica y Huánuco lograron invertir casi el cien por ciento de su presupuesto de inversión. En el otro extremo, las regiones de Callao, Lambayeque e

Ica solo lograron ejecutar entre el 13,9% y 26,4% respectivamente. Huancavelica fue la región que sostenidamente invirtió más en educación con un promedio de 34,7%. Destacan igualmente Madre de Dios (32,6%), Huánuco (30,7%), Ancash (28,3%).

El panorama regional para el año 2015 es retador debido a que el presupuesto se ha incrementado en S/. 4 mil millones y, en la mayoría de los gobiernos regionales, la Gobernación es asumida por nuevas autoridades, las que generalmente arrastran cambios en los equipos técnicos de las diferentes direcciones y gerencias regionales. Necesitarán asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades para contrarrestar la tendencia histórica que en cada cambio de gestión disminuye la ejecución del presupuesto.

4.5 Infraestructura

El Censo de Infraestructura de II.EE. 2013 identificó una brecha de inversión de aproximadamente 60 mil millones⁵² de nuevos soles. Es resaltable que el 64% de las edificaciones debía ser demolido

y que el 79% de los colegios rurales carecía de servicios básicos. Para atender este reto, durante el año 2014 el Minedu creó el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied).

51 Presentación del ministro de Educación, Jaime Saavedra, en la primera sesión plenaria del CNE, año 2015.

52 Presentación del Secretario de Planificación Estratégica del Minedu, sobre los mecanismos de intervención público privada para la inversión en educación, en sesión plenaria del CNE, agosto 2014.

El Programa Nacional de Infraestructura Educativa - Pronied⁵³ nació en mayo de 2014 con el objetivo de ampliar, mejorar y dotar de nueva infraestructura educativa al país, a través de la concertación de los tres niveles de gobierno. Este programa tendrá una vigencia de siete años, sujetos a evaluación. El Pronied formulará el Plan de Infraestructura Educativa de los niveles de educación básica, superior, tecnológica y técnico-productiva; y promoverá la participación del sector privado mediante los mecanismos de APP y Oxl para lograr el financiamiento, ejecución, gestión, mantenimiento y evaluación de la infraestructura educativa pública.

En el año 2014, según la data reportada en el aplicativo de seguimiento de las transferencias de recursos a Gobiernos Regionales y Locales, fueron transferidos 817 millones de nuevos soles del pliego presupuestal 010 del Minedu para financiar el desarrollo de 693 proyectos de infraestructura educativa.

De ellos, se destinaron S/. 381 millones a gobiernos regionales y S/. 435 millones a gobiernos locales.

Así también, Pronied tuvo en el 2014 una activa participación en la promoción de las dos modalidades de inversión privada en infraestructura pública que detallamos a continuación:

Asociaciones público – privadas

La Asociación Público Privada (APP) es bastante antigua en nuestra legislación⁵⁴. En el 2014, su ley marco -el Decreto Legislativo N° 1012- tuvo varias modificaciones, y se aprobó un nuevo reglamento⁵⁵ destinado a agilizar su empleo y a contribuir con la reactivación de la economía. Mediante esta modalidad, el Estado contrata empresas privadas para construir, mejorar o dar mantenimiento a la infraestructura pública, o desarrollar proyectos de investigación aplicada o de innovación tecnológica⁵⁶.

53 Perú. Minedu (2014). *D.S. N°004-2014-MINEDU, Crean el Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED*. 31 mayo. El Peruano. Diario Oficial. Normas Legales. 31 (12870), 524286-524287.

54 La figura contractual de la APP ha venido evolucionando desde su creación en la década del 90.

55 Las modificaciones al Decreto Legislativo N°1012 se encuentran en la Ley 30114, Ley de presupuesto para el sector público para el año fiscal 2014 (publicado el 02 diciembre 2013) y la Ley 30167, Ley que modifica el D. Leg. 1012 (publicada el 02 marzo 2014). El nuevo reglamento es el D.S. N°127-2014-EF (publicado el 31 mayo 2014).

56 Perú. Poder Ejecutivo (2008). Art. 3. En *D. Leg. N° 1012, Decreto Legislativo que aprueba la Ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada*. 13 mayo. El Peruano. Diario Oficial. Normas Legales. 25(10230), 372162-372167.

El decreto legislativo anterior fue modificado por la Ley N° 29771, por el Decreto Legislativo N° 1016, por la Ley N° 30114 y por la Ley N° 30167 (recuperado el 14 mayo 2015, de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/privada/2014/DL-1012-actualizado-al-02-03-2014j.pdf).



atender a 423 169 alumnos, pero esta cifra ha sido reajustada a inicios del 2015 a un total de 173 II.EE. que beneficiarían a 261 093 alumnos⁵⁸.

En Lima Metropolitana, el año pasado se promovieron diez paquetes que abarcaban un total de 45 II.EE. (75 mil alumnos aproximadamente); los reajustes, al iniciarse el año 2015, llegan a 16 paquetes que incluyen a 69 II.EE. y 108 822 alumnos y una inversión total aproximada de S/. 20 millones por II.EE.⁵⁹. Al cierre del 2014, existían cuatro iniciativas privadas cofinanciadas que abarcan a 42 IAR en siete distritos de Lima Metropolitana con una inversión aproximada de S/. 905 millones.

Obras por impuestos (Oxi)

En el año 2014, se aprobó el reglamento de Obras por Impuestos⁶⁰. Esta modalidad permite a las empresas proponer al gobierno local o regional la ejecución de una obra pública a cambio de un certificado aplicable como crédito fiscal, que permite

En el 2014, el Minedu promovió las APP para que las empresas postulen bajo la forma de iniciativa privada (IP) cofinanciada por el Estado y atiendan los proyectos sugeridos por el Minedu. Es así como la construcción de los COAR ingresaron a esta modalidad de ejecución, al igual que las instituciones de alto riesgo (IAR). El propósito era reconstruir II.EE. que atiendan a más de mil alumnos⁵⁷, que cuenten con predios saneados y cuya infraestructura deba ser sustituida en más del 50%. El Minedu, en el año 2014, identificó a 275 II.EE. para

57 Las empresas asumirán en cada IAR la construcción (áreas académicas y administrativas); el equipamiento (mobiliario y equipos); el mantenimiento y la operación de servicios (comedor y centro de informática).

58 Perú. Minedu (s.a.). *Cartera de proyectos potenciales para Asociaciones Público – Privado*. Recuperado el 15 noviembre 2014, de http://www.minedu.gob.pe/pdf/app/paquetes_APP_2014_2015.pdf

59 Perú. Minedu (s.a.). *Cartera de proyectos potenciales para Asociaciones Público – Privado*. Recuperado el 15 noviembre 2014, de http://www.minedu.gob.pe/pdf/app/paquetes_APP_2014_2015.pdf

60 El mecanismo de Obras por Impuestos se rige por la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado (publicado el 20 mayo 2008) y por su reglamento, D.S. N° 005-2014-EF (publicado el 14 enero 2014).

deducir el pago del impuesto a la renta hasta en un 50%. El Minedu ha identificado los PIP viables a través de Oxl y ha buscado que las empresas inviertan en educación. Existe una base de datos de 4007 PIP viables identificados por región listos para ser financiados.

Durante el año 2014, fueron concluidos un total de cinco proyectos por el mecanismo de Obras por impuestos, lo que totaliza más de 15 millones de nuevos soles y atiende a más de 25 mil alumnos⁶¹. Así también, fueron adjudicados 28 proyectos por 125 millones de nuevos soles que beneficiarán a nueve departamentos⁶² (Ver Anexo 7). En los últimos años, esta figura y la de APP han demostrado un notable crecimiento que se espera sea superado en el 2015 con la promoción realizada por el Minedu.

Tanto en la modalidad de APP como de Oxl, uno de los objetivos es dar dinamismo a la ejecución del gasto de inversión, lo que implica que la transferencia de recursos al sector privado dejará de lado algunos procedimientos que retrasan el gas-

to. Además, son mecanismos que contemplan una presencia de largo plazo de los ejecutores de las obras al responsabilizarse de las tareas de mantenimiento. Este último resultará más o menos costoso de acuerdo con la calidad de la obra que inicialmente se construya. Ciertamente, habrá que asegurar los mecanismos que aseguren transparencia, buena selección de instituciones privadas, un eficiente mecanismo de supervisión; así como, la rendición de cuentas correspondiente.

El Estado ha encontrado fórmulas que hacen ágil la gestión de sus recursos y que, además, comprometen al sector privado empresarial a involucrarse, en este caso, en la educación. No obstante, no debemos perder de vista que ello demanda un gran cuidado en los aspectos legales y administrativos, pero sobretodo demanda una gran atención en la calidad educativa de las obras. La infraestructura educativa debe responder a estándares adecuados para que la acción educativa se cumpla en forma óptima y beneficie a los estudiantes en sus aprendizajes, seguridad e integralidad.

61 Perú. Agencia de Promoción de la Inversión Privada [Proinversión], Dirección de Inversiones Descentralizadas (2014). Cuadro 4.5. *Lista de proyectos adjudicados según departamento 2009 - 2014* (al 31 diciembre 2014). Recuperado el 14 enero 2015, de http://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ESTADISTICAS_OXI/Actualizado%20al%2031_12_14_/4_4_%20Lista%20de%20Proyectos%20Concluidos%20por%20Departamento%2031_12_14.xls

62 Perú. Agencia de Promoción de la Inversión Privada [Proinversión], Dirección de Inversiones Descentralizadas (2014). Cuadro 4.5. *Lista de proyectos adjudicados según departamento 2009 - 2014* (al 31 diciembre 2014). Recuperado el 14 enero 2015, de http://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/ESTADISTICAS_OXI/Actualizado%20al%2031_12_14_/4_4_%20Lista%20de%20Proyectos%20Concluidos%20por%20Departamento%2031_12_14.xls

RECOMENDACIONES

1. La educación peruana ha ingresado por una senda positiva de mejora de sus resultados educativos, lo que se confirma en las diversas evaluaciones en que participan los estudiantes peruanos. Hay un esfuerzo financiero sostenido y reformas en marcha. De estas, se debe seleccionar las que alcanzan los mejores impactos, y habrá que procurar sostenerlas en el tiempo, sobre todo cuando se avecina un cambio de administración de gobierno.
2. La estadística muestra que el presupuesto educativo público creció dinámicamente, aunque a menor ritmo que el presupuesto del sector público en general. En parte, la explicación está en la escasa capacidad de ejecución presupuestal que se tuvo, lo que obligó a devolver fuertes cantidades de dinero al Tesoro Público. La mejor forma de sostener un incremento presupuestal como el alcanzado para el 2015 es demostrando capacidad y calidad de gasto, lo que implica desarrollo de capacidades, asistencia técnica y una planificación que identifique metas y plazos para alcanzarlas.
3. Hay evidencias de la mejora de la calidad promedio de la escuela pública. La última evaluación censal de estudiantes del 2014 muestra que en Matemática no existe diferencia de desempeño estudiantil entre sus alumnos comparados con los de la escuela privada. Donde hay que redoblar esfuerzos es en reducir las brechas entre el ámbito urbano y el rural, entre regiones, y entre las poblaciones de estudiantes hispanohablantes y los de lenguas originarias. La Amazonía es un desafío que merece intervenciones especiales.
4. La meta de universalizar la educación básica no está lejos, pero requiere de modelos de intervención especiales, pues la población fuera de la escuela está en localidades aisladas, muy difíciles de llegar. Actualmente, hay varios modelos alternativos que podrían contribuir en menor plazo al logro del objetivo de la universalización de la educación básica; por ejemplo, llevar la educación a las comunidades y no que los niños vayan al centro de educación inicial, la secundaria en alternancia, la ampliación de

la oferta de escuelas primarias rurales hasta el primer o segundo ciclo de la secundaria, el aprovechamiento de los Cetpros en la formación de estudiantes de secundaria, etc.

5. Se necesita mejorar los índices de conclusión en educación primaria y educación secundaria principalmente en los ámbitos rurales. Es una meta que pasa por revisar las políticas de calendarización y de jornada escolar, por contar con un currículo más pertinente y atractivo a los estudiantes y por metodologías de trabajo docente activas, que estimulen la concentración de los estudiantes.
6. Para evitar el peligro de la regresión a los estados de analfabetismo o de impedir el acceso a más altos niveles de escolarización de la población pobre, resulta indispensable el fortalecimiento de la educación básica alternativa; asimismo, programas que eviten la deserción prematura de estudiantes, como los asociados al trabajo infantil y a los embarazos precoces.
7. Los mecanismos de inclusión de estudiantes de la educación básica especial en la educación básica regular deben ser fortalecidos, pero, a

la vez, se debe evaluar la eficacia de su funcionamiento. Se requieren aulas que respeten la proporción de alumnos por profesor establecida en el programa de inclusión, docentes capacitados y conciencia de que no todo niño o adolescente debe ser incorporado a un aula de educación básica regular. Algunos, quizá por un tiempo, necesitan una atención en la escuela especial. Hay que fortalecer igualmente los Saanee y los Prite.



FOTO: MIDIS

8. Al no contar todavía con una nueva propuesta de currículo oficial aprobado para la educación básica regular, el magisterio peruano se ha visto invadido de documentos “orientadores”, pero también enfrenta el desconcierto. Urge tomar decisiones para definir una estrategia realista que conduzca a la aprobación de un currículo nacional que responda a las características de la sociedad en que vivirán nuestros estudiantes y que responda a los problemas que se identificaron en el diseño curricular aprobado el 2009. Entre estos problemas están el excesivo número de competencias y contenidos y la falta de criterios uniformes para evaluar a los estudiantes.
9. El desarrollo cognitivo no es suficiente, pues se necesita crear el ambiente y preparar los recursos que aseguren, de un lado, la formación integral de la persona, especialmente en sus emociones, actitudes y valores; por otro lado, es necesario desarrollar las habilidades blandas, indispensables en el mundo de hoy y del mañana.
10. Se deberá evaluar la conveniencia de algunas de las iniciativas de reforma, como el Bono Escuela y los COAR. La experiencia internacional ofrece algunas evidencias que conviene tener en cuenta. Ciertamente es que los modelos adoptados en el Perú no son una copia de lo realizado en otros contextos, pues están adecuados a la realidad nacional, sin embargo, será importante comprobar su impacto en los logros de aprendizaje, en la equidad y en la calidad del servicio.
11. Pendiente histórico es la atención sostenida a la población estudiantil de ámbitos rurales y a la de lenguas originarias. Requieren propuestas pedagógicas e inversión. Igualmente se necesita ofrecer alternativas viables a las poblaciones que han quedado fuera del sistema educativo regular para que puedan ejercitar su derecho a contar con una educación pertinente y de calidad.
12. Las evaluaciones censales son necesarias y se valora el rol de la oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. Los pasos siguientes tendrían que estar dirigidos a contar con un plan de cobertura de estas evaluaciones, tanto en el plano nacional como internacional, así como con las estrategias que hagan posible un efectivo uso de los resultados de las evaluaciones por parte de los actores comprometidos.

Las evaluaciones censales podrían no realizarse todos los años; en cambio, sí deberían aplicarse evaluaciones muestrales que cubran un mayor número de áreas curriculares y grados en los tres niveles. Son igualmente importantes los estudios en profundidad, pues ayudan a tener una mejor comprensión de los problemas asociados a los aprendizajes.

13. En el 2014, no se han hecho evidentes las acciones en formación inicial de docentes. Es urgente acompañar las reformas de la educación básica con reformas de la formación inicial de los futuros docentes; en especial, asegurar que los diseños curriculares de esta última respondan a las aspiraciones de la educación básica. Se debe terminar con el divorcio entre las necesidades de la escuela y las ofertas educativas de los institutos pedagógicos y facultades universitarias. Igualmente, es urgente una propuesta nacional de formación en servicio con respuestas específicas, pero articuladas para docentes de ámbitos rurales y bilingües, docentes de básica alternativa y especial, y, naturalmente, para la básica regular.
14. Se necesita acelerar la implementación de la Reforma Magisterial. Al mismo tiempo, sería

conveniente emplear los mecanismos legales pertinentes para que normas anteriores del profesorado no coexistan con las de la actual reforma y no entorpezcan su ejecución.

15. Se debe fortalecer la autonomía de la escuela para que sus autoridades tomen decisiones y desarrollen creativamente alternativas para su gestión. Esto ha sido una aspiración desde hace casi dos décadas, pero no una realidad. La designación de nuevos directores que asuman el cargo previa evaluación debería ser el inicio de una transferencia progresiva de mayores facultades en campos como la gestión del currículo, del personal y del mantenimiento de la infraestructura.
16. La aspiración general es que los estudiantes empiecen el año escolar con las condiciones necesarias y básicas cubiertas, además, que tengan sus materiales educativos y textos, pero que, sobre todo, cuenten con sus maestros. Para ello es imprescindible reformas en varios de los procesos que inciden en el inicio de las actividades escolares. Por esta razón, se debe contar con docentes nombrados o contratados desde el primero de marzo; se les debe pagar oportunamente; deben tener materiales edu-

cativos y textos escolares en todas las aulas; y se ha de realizar el mantenimiento preventivo a tiempo para que alumnos y maestros encuentren una escuela limpia, bien pintada, y con la infraestructura adecuada y en buenas condiciones.

17. Finalmente, está la reforma de las UGEL. Los trabajos de su reforma deben acelerarse, lo que incluye redefinir sus funciones y funcionamiento, y sus ámbitos jurisdiccionales. La reforma no solo debe ser de estructuras, sino también de fortalecimiento de capacidades, de renovación tecnológica de los sistemas y procedimientos, y de la carrera administrativa. La UGEL no puede ni debe quedar reducida a una instancia puramente administrativa que re-

suelve asuntos de contratos y personal, y otros aspectos relacionados. Desconcentrada, debe cumplir una función pedagógica en los ámbitos locales donde se produce el aprendizaje.

18. El acompañamiento pedagógico ha ampliado su cobertura. Hoy hay más instituciones visitadas y más docentes acompañados; también, existen más actividades complementarias (talleres, reuniones, otras). No obstante este crecimiento, se carece de un sistema de retroalimentación que ayude a mejorar la toma de decisiones en campos como el currículo, la formación inicial y continua, los materiales educativos o la infraestructura. Mientras esto no se produzca, el acompañamiento deja de lado una de sus finalidades principales.



Anexos

Anexo 1. Porcentaje de estudiantes retirados en primaria y secundaria (% matrícula final), 2011-2013

	Primaria (1)			Secundaria (2)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Perú	2,6	2,1	1,7	4,0	3,9	3,6
Sexo						
Femenino	2,5	2,0	1,6	3,6	3,6	3,5
Masculino	2,8	2,3	1,8	4,4	4,2	3,7
Área y sexo						
Urbana	2,1	1,7	1,4	3,6	3,4	2,9
Femenino	2,0	1,6	1,2	3,2	3,0	2,6
Masculino	2,3	1,9	1,5	4,1	3,8	3,2
Rural	4,1	3,4	2,9	6,4	7,0	7,3
Femenino	4,0	3,3	2,8	6,6	7,4	8,6
Masculino	4,1	3,5	2,9	6,2	6,6	6,2

Elaboración: CNE. Fuente: Minedu, Unidad de Estadística Educativa. Censo Escolar.

(1) Última actualización: 09/05/2014

(2) Última actualización: 12/05/2014

Anexo 2. Tasas de repetición de primaria y secundaria, 2000-2013

	Primaria			Secundaria		
	2000	2007	2013	2000	2007	2013
Perú	10,6	7,8	4,8	5,2	5,0	4,5
Sexo						
Femenino	10,4	7,5	4,5	4,3	4,0	3,3
Masculino	10,8	8,2	5,1	6,0	6,0	5,6
Área y sexo						
Urbana	7,3	5,4	3,1	4,8	4,7	4,3
Rural	18,2	13,9	9,7	9,6	7,0	5,7
Gestión 1/						
Estatál	11,2	9,1	6,1	6,2	5,8	5,6
No Estatal	1,5	1,8	0,6	1,6	1,7	0,9

Elaboración: Unidad de Estadística Educativa, Minedu.

Fuente: Minedu, Unidad de Estadística Educativa. Censo Escolar.

1/ En el caso de Secundaria, dato corresponde a 1999.

Anexo 3. Matrícula en instituciones de formación docente no universitaria, 2008-2014

Año	Total		Público	Privado	Urbano	Rural	Público		Privado	
	Cantidad	%					Urbano	Rural	Urbano	Rural
2014	23 321	50%	17 945	5 376	22 427	894	17 207	738	5 220	156
2013	22 064	47%	16 636	5 428	21 369	695	16 099	537	5 270	158
2012	17 490	37%	14 544	2 946	16 423	1 067	13 629	915	2 794	152
2011	13 835	30%	10 146	3 689	12 806	1 029	9 349	797	3 457	232
2008	46 881	100%	23 963	22 918	45 429	1 452	22 750	1 213	22 679	239

Fuente: Escala. Recuperado el 23 marzo 2015

Anexo 4. Acreditación de carreras en Institutos Superiores Pedagógicos y Facultades de Educación de universidades^{63 64 65}

Instituciones Educativas	Carreras acreditadas	Región	Fecha
Acreditación de carreras en Institutos Superiores Pedagógicos 2014- 2015⁶³			
Instituto Superior Tecnológico Público María Montessori	1. Educación Inicial y Primaria	Arequipa	17 octubre 2014
Instituto de Educación Superior Público Chíncha	2. Educación Inicial	Ica (Chíncha)	22 diciembre 2014
	3. Educación Secundaria: Idioma Inglés		
	4. Educación Secundaria: Educación Física		
Instituto Superior de Educación Público La Inmaculada	5. Educación Inicial	Arequipa (Camaná)	25 febrero 2015
	6. Educación Primaria		
	7. Idioma: Inglés (carrera pedagógica)		
	8. Computación e informática (carrera pedagógica)		
Instituto La Salle - Urubamba	9. Educación Inicial 10. Educación Primaria	Cusco (Urubamba)	25 febrero 2015
Resumen:	Se han acreditado 10 carreras de 4 ISP en 4 regiones		
Acreditación de carreras en Facultades de Educación 2013- 2015⁶⁴			
Universidad de Piura	Ciencias de la Educación: nivel Primaria	Piura	18 febrero 2013
Universidad César Vallejo	Educación Primaria	Lambayeque (Chiclayo)	13 marzo 2013
Universidad Privada Antenor Orrego	Educación Inicial	La Libertad (Trujillo)	26 marzo 2014
Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote	Educación Inicial	Ancash (Chimbote)	17 marzo 2014
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo	Educación Primaria	Lambayeque (Chiclayo)	10 setiembre 2014
	Educación Secundaria		
Universidad Peruana Unión	Educación, especialidad Primaria	Lima	12 febrero 2015
Universidad Nacional Hermilio Valdizán	Educación, especialidad de Psicología, Filosofía y Ciencias Sociales	Huánuco	28 enero 2015
	Educación, especialidad de Ciencias Histórico Sociales y Geográficas	Huánuco	28 enero 2015
Resumen:	Se han acreditado 9 carreras de 7 universidades en 6 regiones. ⁶⁵		

Elaboración: CNE. Fuente: Sineace

⁶³ El Sineace no ha otorgado acreditaciones antes del 2014.

⁶⁴ El Sineace no ha otorgado acreditaciones antes del 2014.

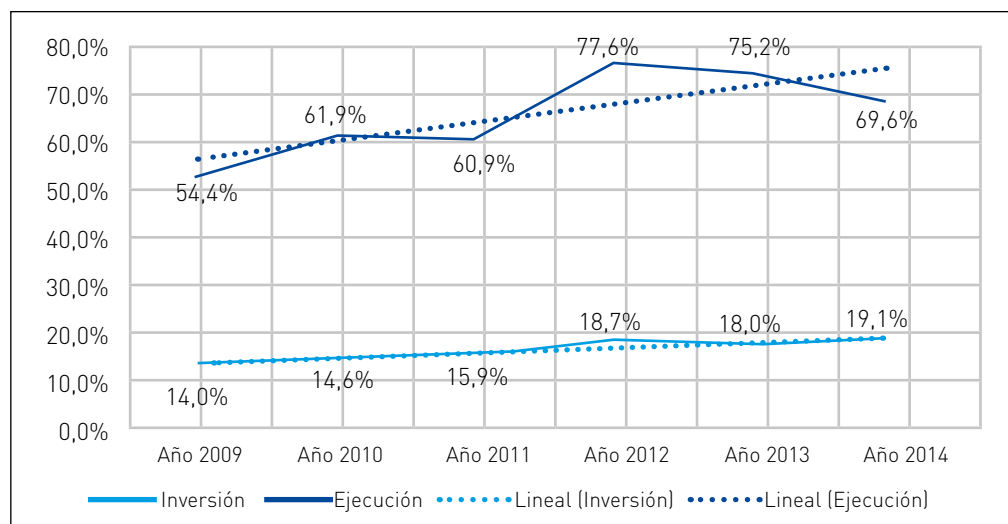
⁶⁵ A febrero 2015, el Sineace tiene, además, en proceso de autoevaluación 162 carreras de IESP y ESFA y en evaluación externa 3 carreras de IESP.

Anexo 5. Acreditación institucional de Institutos Superiores Pedagógicos, 2012-2015⁶⁶

Acreditación institucional	Región	Fecha
IESP ⁶⁷ Monterrico	Lima	08 marzo 2012
IESP José Jiménez Borja	Tacna	10 marzo 2014
IESP CREA	Lima	30 enero 2014
IESP Chimbote	Ancash (Chimbote)	22 diciembre 2014
IESP Privado Federico Káiser	Arequipa (Caravelí)	28 enero 2015
IESP Víctor Andrés Belaúnde	Cajamarca (Jaén)	20 febrero 2015
Resumen	Se han acreditado 6 instituciones en 5 regiones.	

Elaboración: CNE. Fuente: Sineace

Anexo 6. Asignación y ejecución del presupuesto de inversión regional, 2009-2014



Elaboración: CNE. Fuente: SIAF consulta amigable (al 31 diciembre 2014)

66 El Sineace no ha otorgado acreditaciones antes del 2012.

67 IESP: Instituto de Educación Superior Pedagógica.

Anexo 7. Número de proyectos adjudicados según departamento en el sector Educación. Obras por impuestos, 2014

N°	Departamento	N° de proyectos de inversión pública	Inversión ejecutada y/o comprometida (millones de nuevos soles) ⁽¹⁾	Total de población beneficiada
1	Ancash	1	1,2	72
2	Arequipa	2	15,2	17 859
3	Cajamarca	5	7,4	9 702
4	Cusco	2	9,4	3 991
5	Ica	3	14,5	31 248
6	Junín	6	21,8	22 278
7	Lima	6	41,6	21 851
8	Pasco	1	0,6	62
9	Piura	2	13,3	24 594
Total 2014 ⁽¹⁾		28	125,0	131 657

Elaboración: CNE. Fuente: Dirección de Inversiones Descentralizadas - Pro Inversión.
(1) Al 31 de diciembre de 2014

PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL
BALANCE Y RECOMENDACIONES
2014

La educación superior al 2014

Presentación

La promulgación de la nueva Ley Universitaria N° 30220, el 9 de julio de 2014, ha sido el acontecimiento más importante del año pasado, por su explícita voluntad de innovación institucional y su compromiso con la búsqueda de la calidad. Esta ley, sin lugar a dudas, demanda confianza en las autoridades e instituciones que la van a implementar y un compromiso de las autoridades y comunidades docentes universitarias por alcanzar mayores niveles de calidad en la universidad peruana, sea pública o privada. Existe una ciudadanía que demanda una mejor educación y esa es la apuesta del CNE.

La educación superior es un sistema conformado por la educación superior universitaria y la educación superior que imparten institutos y escuelas, por eso es que hemos decidido analizarlas a ambas, exceptuando la educación superior pedagógica, dentro del mismo balance del año 2014. Aunque debemos reconocer que en nuestro país, por las normas legales existentes, ambas partes del sistema funcionan por separado. La universidad contribuye a proveer de un saber operante, profesional, técnico, humanista, que dota al individuo del soporte teórico pertinente, de una conciencia histórica y ciudadana y de una perspectiva crítica que lo lleve a reconocer las condiciones de posibilidad del ejercicio de su profesión.

La educación superior técnica y tecnológica tiene como objetivo fundamental proveer al individuo conocimientos, destrezas e instrumentos con que funciona el mundo en que le ha tocado vivir, de modo que pueda operar eficientemente con ellos; atiende, por tanto, a una formación eminentemente técnica, operativa. Teniendo ambos componentes de la educación superior características y organización propias se los estudia por separado dentro del presente balance para analizar mejor su situación, necesidades, oportunidades y debilidades, que permitan que las recomendaciones que propone para la educación superior el Consejo Nacional de Educación sean pertinentes a cada uno de ellos.

Este balance analiza la educación superior universitaria en su evolución normativa, orden institucional, gestión, calidad, financiamiento, docencia, investigación y cobertura para concluir con la nueva Ley Universitaria N° 30220. Finalmente, aborda los institutos y escuelas de educación superior, exceptuando los de formación pedagógica. El análisis de estos institutos y escuelas se ha organizado de la misma manera: evolución normativa, orden institucional, gestión, calidad, financiamiento, docencia, investigación y cobertura. Concluye, a diferencia del anterior, con la mención a la propuesta de ley de institutos y escuelas de educación superior que, tanto el Congreso como el Ejecutivo han desarrollado durante el año 2014 y que se espera sea debatido y aprobado en el año 2015.

El Consejo Nacional de Educación aporta el presente documento al debate actual y confía que las veinte recomendaciones con las que concluye, puedan contribuir a una oportuna y decidida mejora de la pertinencia, equidad y calidad de la educación superior del Perú.

1. EL CONTEXTO

1.1 LA DINÁMICA DEL SABER

La educación es la experiencia más característicamente humana, pues da cuenta de nuestra condición eminentemente social, cultural, de seres en permanente formación, capaces de alcanzar mayores estatutos de vida.

Con el advenimiento de la modernidad, la educación tendió a desarrollarse a través de instituciones formales de distinto nivel y función específica. Así, la educación básica tiene como objetivo supremo familiarizar a la persona con el mundo en que le corresponde vivir. En cuanto a la educación superior se distinguen dos campos: el de la así denominada educación superior no universitaria¹ y el de la educación superior universitaria. La primera tiene como objetivo fundamental proveer al individuo conocimientos y destrezas relativas al arsenal de instrumentos con que funciona el mundo en que le ha tocado vivir, de modo que él pueda operar eficientemente con ellos;

atiende, por tanto, a una formación eminentemente técnica, operativa. La universidad, por su parte, contribuye igualmente a proveer un saber operante, técnico, pero se propone ante todo dotar al individuo del soporte teórico de aquel saber y una perspectiva crítica que lo lleve a reconocer las condiciones de posibilidad de su concepción y ejercicio, de manera que comprenda los horizontes de sentido del mundo en el que vive y pueda ejercer el más alto grado de libertad, consistente en situarse en ese mundo con vocación y capacidad de transformarlo.

En el siglo pasado se establecieron compromisos internacionales relativos a la universalización de la educación básica, los cuales se han logrado materializar en gran medida. Entretanto, la educación superior, también ganó en formalidad, cobertura y complejidad, tendiendo igualmente a su universalización desde el último tramo del siglo pasado.²

1 En nuestro país, la denominación legal de esta etapa educativa remite a las instituciones en que se lleva a cabo. Así, de acuerdo a la ley específica que la rige (N° 20394), hablamos de Institutos y de Escuelas de Educación Superior.

2 En la región, Cuba ha decidido, como política de Estado, la universalización de la Educación Superior.

La modernidad tardía, correspondiente al periodo que corre desde el último tercio del siglo pasado, ha acentuado el predominio de la dimensión tecnológica, operativa³, trayendo consigo notables cambios en las condiciones de vida de la humanidad cuyo impacto en los fines, los procesos y las estructuras institucionales de la universidad y la educación superior en su conjunto ya está a la vista, no sólo en el notorio aumento de la cobertura de la educación superior y en su creciente heterogeneidad institucional, sino también en exigencias relativas a productividad, normalización y cumplimiento de determinados estándares, que es necesario compatibilizar con el reconocimiento de la complejidad, diversidad e incertidumbre que caracterizan la dinámica de las sociedades contemporáneas y del saber que la educación superior procesa.

Todo ello sitúa a la educación superior contemporánea en una encrucijada en cuanto a la comprensión de su propia naturaleza y destino, y exige redefiniciones en cuanto a las políticas que la orientan. A la vez, abre oportunidades de reconversión de las instituciones que la componen, en el sentido de lograr mayores niveles de pertinencia social.

Este proceso de cambios que experimenta la educación superior en el mundo entero, abre en países como el nuestro, en que ella no alcanzó a constituir cauces académicos e institucionales estables y pertinentes, la posibilidad de replantear con audacia lo establecido, para situarnos en este escenario cambiante y multiforme, tomando ventaja de las nuevas circunstancias y los medios que ellas proveen.

En esa perspectiva, hace una década el Consejo Nacional de Educación propuso seis objetivos estratégicos que, en conjunto, fueron denominados *Proyecto Educativo Nacional al 2021*, año referencial en que los peruanos celebramos el bicentenario de existencia de la República. Aquella propuesta fue concebida como “*un instrumento tanto para la formulación y ejecución de políticas públicas, como para la movilización ciudadana*”. El quinto objetivo estratégico propone “*asegurar una educación superior de calidad que brinde aportes efectivos al desarrollo socioeconómico y cultural del país a partir de una adecuada fijación de prioridades y teniendo como horizonte la inserción competitiva del Perú en el mundo*”. Los resultados básicos que se busca con ello son:

³ En el ámbito del saber la revolución tecnocientífica contemporánea se manifestó en la irrupción de las tecnologías de la información como soporte y contenido educativo, así como en la rauda expansión del volumen de información disponible, en un contexto de diversificación de las ramas del conocimiento y cambio de los paradigmas en que discurre.

“un renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo”; la producción de “conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza”; y contar con “centros universitarios y técnicos que forman profesionales éticos, competentes y productivos”.

Atendiendo a aquellas grandes orientaciones, cabe explicitar las siguientes consideraciones como referente de la evaluación aquí ensayada sobre el estado y las tendencias que manifiesta la educación superior en nuestro país hacia el año 2014:

1. La discusión sobre qué tipo de educación superior queremos construir implica discutir qué tipo de país queremos construir, lo cual a su vez exige comprender el mundo en que vivimos y las tendencias que definen su rumbo.
2. La historia moderna deja claro que el desarrollo de un país no es nunca producto de un proceso espontáneo, ciego o inercial. Supone un proyecto, concebido y dirigido por una élite muy competente, que interpreta adecuadamente el momento de la historia en que le toca actuar, las fuerzas y tendencias en juego, así como las posibilidades de acción colectiva en ese escenario.
3. En el mundo contemporáneo hay una relación directa entre la capacidad de producir ciencia y tecnología que tiene cada país o bloque de países, y la cuota de poder que le corresponde en el escenario internacional.
4. La universidad es una institución cuya función central es el cultivo del saber, sostenido en un pensamiento crítico, reflexivo, atento a sus condiciones de posibilidad. En tal sentido, corresponde a una universidad genuina promover la reflexión permanente sobre las condiciones que hacen viable una institución de esa naturaleza. Ello constituye el núcleo de su autonomía, entendida como capacidad para situarse (comprender el entorno, su posición y rol en tal escenario) y proyectar su



FOTO: UNMSM

- acción en activa cooperación con otros actores sociales. La pérdida de tal capacidad, o su debilitamiento, conducen al autismo, al ensimismamiento, condición opuesta a la autonomía.
5. Son funciones esenciales de la educación superior hoy: 1) formar las élites dirigentes de un país (lo cual supone el cultivo del pensamiento crítico, junto a la adquisición de saberes de orden procedimental) y 2) producir conocimiento (tanto teórico como operacional). En tal sentido, su desarrollo depende de cuánto y cómo se vincula a los procesos productivos que definen el curso de las sociedades, proveyendo los cuadros dirigentes de esos procesos y el saber que los alimenta.
 6. La universidad en el Perú no tiene ahora una función relevante en la dinámica de producción material y simbólica que define el curso del país, pues aquella depende de ejes de poder exógenos y su disponibilidad no requiere de élites con autonomía ni de producción de conocimiento propio. Esta situación, sumada al debilitamiento del ejercicio del pensamiento crítico, ha conducido al ensimismamiento de las universidades, dando como resultado una situación más cercana al autismo que al ejercicio de una real autonomía.
 7. En las últimas cuatro décadas, el Perú ha acentuado un curso de inserción en la economía mundial en términos de país proveedor de materias primas y mano de obra barata. Para un país así basta con los simulacros de universidad que ahora tenemos en abundancia. Pero no hay un solo caso de país que se haya desarrollado por esa vía. La dinámica del mundo contemporáneo muestra que es preciso construir una economía intensiva en conocimiento, y para ello el tipo de universidades que tenemos ahora casi no sirve. Esa constatación está a la base de la formulación de políticas educativas hechas a partir del Proyecto Educativo Nacional al 2021.
 8. La tradición cultural de creatividad y cultivo de la diversidad, así como la gran proporción de población joven con que cuenta el Perú constituyen ventajas comparativas inestimables que, en la sociedad global del conocimiento en que nos hallamos, deben servir de plataforma para definiciones de política educativa que nos permitan pegar un gran salto que nos sitúe en el mundo contemporáneo como productores de conocimiento, que es el mayor de los recursos con que puede contar la humanidad, pues permite el empleo óptimo y pertinente de los demás recursos.

9. No hay posibilidad alguna de desarrollo sin contar con comunidades académicas de alto nivel, y la tarea de construirlas –sobre todo en países como el nuestro- corresponde ante todo a la universidad pública, cuya existencia manifiesta la voluntad política de la nación, representada en el Estado, de contar con una institución que posibilite el logro de los objetivos nacionales en ese ámbito. En tal sentido, la universidad pública tiene un valor estratégico para el desarrollo del país, por cuanto puede formar profesionales de alto nivel y producir conocimiento sin las limitaciones que impone al sector privado la lógica de la rentabilidad económica, que en nuestro país tiende a ser, además, una rentabilidad de corto plazo. El desarrollo del conocimiento, sobre todo en las ciencias básicas y las humanidades, debe atender a la rentabilidad social, de largo plazo. Por esa razón, la defensa de la universidad pública es un tema de interés nacional, y su atención debe hacer parte de la agenda nacional prioritaria.
10. La contribución del sector privado en las diversas esferas de la actividad social hace parte sustantiva del dinamismo de la nación y su fomento es de interés público. Algunos de los

mayores logros en el ámbito universitario nacional corresponden al aporte de la iniciativa privada que toma en cuenta los intereses de la nación y los incorpora entre sus fines. No obstante, también es evidente que diversos factores, entre ellos los de orden idiosincrásico, condujeron a que, en ausencia de mecanismos básicos de regulación, la búsqueda prioritaria del lucro que caracteriza a la mayor parte del accionar privado en la universidad peruana diera como resultado la mercantilización de dimensiones de la actividad universitaria como la certificación (grados y títulos), pervirtiendo sus fines en detrimento de la calidad académica. Ello ratifica que el desarrollo del mercado como factor de desarrollo nacional y fortalecimiento de las instituciones de interés nacional –como es el caso de las instituciones de educación superior-, exige la existencia de instancias de regulación que den garantías de que la dinámica del mercado discurre en concordancia con los fines que persigue la nación.

Así, pues, evaluamos la educación superior en el Perú, reconociendo que el destino del país se decide en un contexto caracterizado por la preeminencia de la producción de saber como factor de poder, y el aumento vertiginoso del ritmo y volu-

men de producción de saber especializado, lo cual pone en riesgo la viabilidad de las sociedades que no cuentan con una comunidad académica suficientemente competente.

Esta correlación entre saber y poder aparece nítidamente corroborada por los rankings universitarios globales, cuya producción es un fenómeno que, sintomáticamente, toma cuerpo a inicios de este siglo⁴, en el marco del empleo intensivo de las tecnologías de la información⁵. Así, en la versión 2014 del ranking elaborado por la Universidad Jiao Tong, de Shanghai, entre las primeras 500 universidades, 203 son europeas y 168 norteamericanas (aunque entre las veinte primeras, 16 son norteamericanas, y 56 también lo son de entre las cien primeras), 115 de la región Asia y Pacífico Sur, 10 de América Latina y 4 de África. Similar panorama muestra en cuanto a la región latinoamericana,

donde seis de las diez universidades latinoamericanas registradas son brasileñas.

Tomando en cuenta estas condiciones, los países emergentes que han tenido un desempeño favorable en las últimas décadas establecieron políticas de Estado para fortalecer la educación superior. En nuestro país, una manera de entender la autonomía universitaria correspondiente a la agenda de la reforma universitaria de Córdoba, de inicios del siglo pasado, confluyó con el retraimiento del Estado en cuanto a sus responsabilidades con respecto a la educación superior –en particular, con respecto a las universidades–,⁶ dando lugar a una crisis de larga duración que la aprobación de la nueva Ley Universitaria N° 30220, ocurrida en julio del año 2014, busca resolver. Se trata del cambio político de mayor relevancia en la educación superior peruana en lo que va de este siglo.

4 No es casual que el primero y el más reputado de aquellos rankings fuera producido por una universidad china

5 En los inicios de la modernidad ello ya había sido avizorado. Así, se atribuye Francis Bacon haber sostenido que “*saber es poder*”. Por su parte, Adam Smith, en “*La riqueza de las naciones*”, texto fundacional de la economía moderna, sostiene de inicio dos tesis fundamentales: que la fuente de riqueza es el trabajo, y que cuanto mayor sea la división del trabajo (es decir, su especialización, su calificación, el grado de saber que incorpora), mayor será su productividad.

6 El año 1996, en el Perú se emitió el DL N° 882, que abrió la posibilidad de la existencia de universidades con fines de lucro, fenómeno que ahondó la tendencia a la marginalidad de las universidades estatales. El retraimiento del Estado en este ámbito y la ausencia de mecanismos de regulación que garantizaran estándares mínimos de calidad dieron paso a un proceso de mercantilización de la actividad universitaria en detrimento de la calidad académica. A manera de referencia, cabe notar que ese mismo año China aprobó un ambicioso plan político denominado “7+2”, mediante el cual se proponía ubicar 9 universidades entre las 500 primeras del mundo al empezar el nuevo milenio; luego unas 25, para el año 2025; y después 50, para el año 2050. De allí la iniciativa de establecer un ranking global y evaluar el posicionamiento de sus universidades. Los resultados del primer ranking elaborado en el año 2003 mostraron que las primeras metas propuestas habían sido superadas. Para entonces China ya tenía más ingenieros que los EEUU, indicador clave en cuanto a potencial económico en el mundo contemporáneo.

1.2 LAS CONDICIONES DE LA COMPETITIVIDAD

Una exigencia derivada de la preeminencia del conocimiento como factor de poder es la necesidad de contar con una elite académica y profesional muy competente, capaz de interpretar adecuadamente el momento de la historia en que le toca actuar, las fuerzas y tendencias en juego, así como las posibilidades de acción colectiva en ese escenario. Ella debe poner en juego los saberes necesarios para desarrollar diversos procesos productivos que favorezcan el empoderamiento de la sociedad en su conjunto.

Vivimos una época marcada por la competitividad y el rendimiento, particularmente en la economía. El factor conocimiento hace la diferencia en cuanto a competitividad⁷. Así, mientras en Corea del Sur la calidad de la educación contribuyó en dos puntos porcentuales al crecimiento de la economía durante la década pasada, en el caso del Perú ese mismo factor disminuyó en dos puntos las posibilidades de crecimiento económico (Hanushek, 2007: 18).

De hecho, el indicador más empleado hoy para determinar la presencia de una elite académica es el de la producción en investigación científica. Al respecto, haciendo referencia a nuestro país, el SIR World Report del año 2012 indicaba que mientras el Centro Nacional de Investigación Científica, de Francia produjo 202 854 documentos o artículos científicos, o que la latinoamericana Universidad de Chile produjo 7 874 documentos, las dos universidades peruanas de mayor producción entonces, la UPCH y la UNMSM, produjeron 832 y 504 documentos respectivamente.

En la evaluación de la competitividad, entran en juego indicadores vinculados con la educación superior, como es el caso de la preparación tecnológica, la capacidad de innovación o la colaboración entre la industria y la universidad, la disponibilidad de servicios de investigación y de TyCs, o la producción de patentes, además de la calidad del conjunto de la educación. En el resultado final del ranking de competitividad (2014-2015) elaborado por el Foro Económico Mundial (Ver Anexo 1), el Perú aparece mejor ubicado que países como

⁷ Es preciso no perder de vista que la teoría económica moderna se estableció precisamente en polémica con el punto de vista que vinculaba la riqueza con ventajas comparativas provenientes de la posesión de recursos naturales, particularmente de aquellos que concentran mayor valor: los metales preciosos. Identificó así el factor humano como la clave de creación de la riqueza.

Colombia o Argentina. No obstante, ello se debe fundamentalmente a una situación pasajera: los precios de los commodities que, por otra parte, parecen haber iniciado ya una curva de declive en el habitual ciclo que los caracteriza. Al observar los componentes referidos a “Educación superior y capacitación”, “Preparación tecnológica”, “innovación” o “Colaboración industria-universidad”, retrocedemos ostensiblemente a los puestos 83, 92, 117 y 109, respectivamente; lo cual da cuenta de una actividad universitaria de baja pertinencia –factor básico de calidad- y escasa relevancia en

relación a las demandas de los agentes de la economía nacional.

Igualmente, el índice global de competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial propone doce pilares para definir el nivel de competitividad de los países. He aquí los resultados que arroja su evaluación en el caso de nuestro país, los mismos que también ponen en evidencia que nuestra debilidad se ha acentuado en varios de los indicadores propuestos, sobre todo en educación superior y capacitación, preparación tecnológica e innovación:

Cuadro N° 1. Perú: Ubicación en 12 pilares de la competitividad. Comparación con años anteriores

Pilares	2011-2012 Posición	2012-2013 Posición	2013-2014 Posición
1 Instituciones	98	105	109
2 Infraestructura	88	89	91
3 Entorno macroeconómico	52	21	20
4 Salud y educación primaria	97	91	95
5 Educación superior y capacitación	77	80	86
6 Eficiencia del mercado y bienes	50	53	52
7 Eficiencia del mercado laboral	43	45	48
8 Desarrollo del mercado financiero	38	45	40
9 Preparación tecnológica	69	83	86
10 Tamaño del mercado	48	45	43
11 Sofisticación empresarial	65	68	74
12 Innovación	113	117	122

Elaboración CNE. Fuente: World Economic Forum (WEF). Tomado de http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANTAL%20N%C2%BA86_20131115125108427.pdf. Marzo 2014.

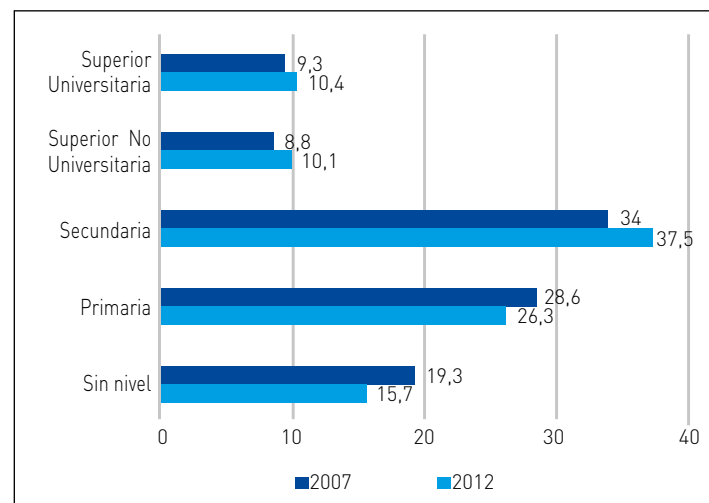
1.3 RELEVANCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

La educación superior pública tiene valor estratégico para el desarrollo de los países, de allí que no haya sido descuidada ni siquiera por los regímenes políticos que, en otros países, abogaron por la sustitución de la acción pública por la privada. Entre las funciones que le otorgan esa posición, se hallan, por un lado, la formación de profesionales de alto nivel y la producción de conocimiento atendiendo a criterios de rentabilidad social; y, por otro lado, el favorecer el logro de mayores niveles de equidad, al promover la formación de ciudadanía, el diálogo intercultural y el ascenso social para los que acceden a la formación en este nivel educativo, sin otra condición que la capacidad intelectual, variable aún no sujeta a posicionamientos sociales de origen.

En cuanto a la relación entre educación y equidad social, la posibilidad de hallarse en el segmento social pobre es mayor cuanto menor sea el nivel educativo alcanzado. Asimismo, el retorno económico que provee al país la educación superior es mayor. Esa tendencia es ratificada por las investigaciones sobre la pobreza en nuestro país, según las cuales la población cuyo acceso proporcional al empleo ha tendido a disminuir en los últimos años

ha sido la de menor nivel educativo, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1. Perú: Distribución de la PEA ocupada por nivel educativo alcanzado, 2007 y 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2007 y 2012.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

De allí la imperiosa necesidad de ampliar la cobertura educativa y fortalecer la educación superior asegurando mayores niveles de calidad en ella.

1.4 LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA AGENDA NACIONAL

La economía contemporánea tiene la tendencia a incorporar en la producción mayor conocimiento como fuente de valor agregado, lo que va de la mano con la tendencia a la innovación. El resultado es un ritmo creciente en la velocidad de obsolescencia de los dispositivos tecnológicos y, por tanto, de los saberes técnicos. Por tanto, en el diseño de políticas para la educación superior es preciso tomar en cuenta que es necesario fomentar la ampliación de la oferta de formación profesional técnica, tanto en la universidad como en los institutos y escuelas de educación superior. Es igualmente necesario desarrollar las ciencias básicas y una comunidad científica competente, porque el saber de mayor alcance heurístico y menor ritmo de obsolescencia es el teórico, que sirve de plataforma a las innovaciones tecnológicas.

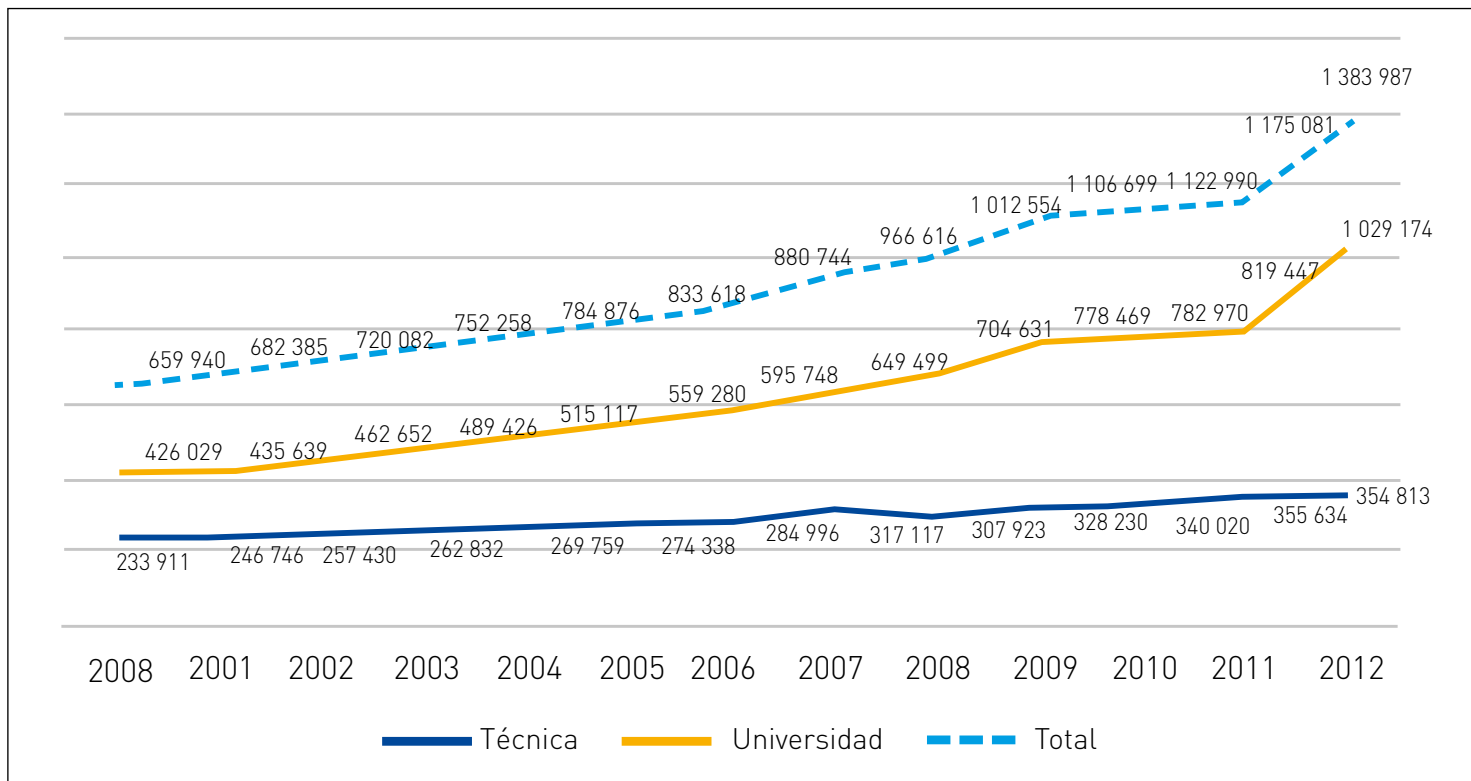
Sin embargo, este panorama pone ante nosotros como una ventaja comparativa que, mediante el impulso de la educación superior, debería transformarse en ventaja competitiva, el llamado “bono demográfico”; esto es, la presencia transitoria de una población predominantemente joven, con mayor capacidad de asimilar el cambio

en general y el cambio tecnológico en particular. Las proyecciones demográficas muestran que se halla en curso un proceso de “envejecimiento” de nuestra población y que, acercándonos al año 2050, la población adulta y adulta mayor superará ampliamente a los demás segmentos etarios, tal como ya ocurre en otros países. Ello pone en evidencia que, si no se toman las decisiones políticas correspondientes en el terreno de la educación, el “bono demográfico” puede pasar ante nosotros sin que saquemos suficiente provecho de él, en cuyo caso, al tener luego una población mayoritariamente envejecida, sus efectos serán contraproducentes.

Ciertamente, el aumento de la matrícula en la educación superior de nuestro país ha sido acelerado en las últimas décadas. No obstante, no ha ido acompañado de políticas que garantizaran su pertinencia para el logro de los objetivos nacionales, mediante la exigencia del cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

He aquí la evolución cuantitativa de la matrícula en educación superior en nuestro país:

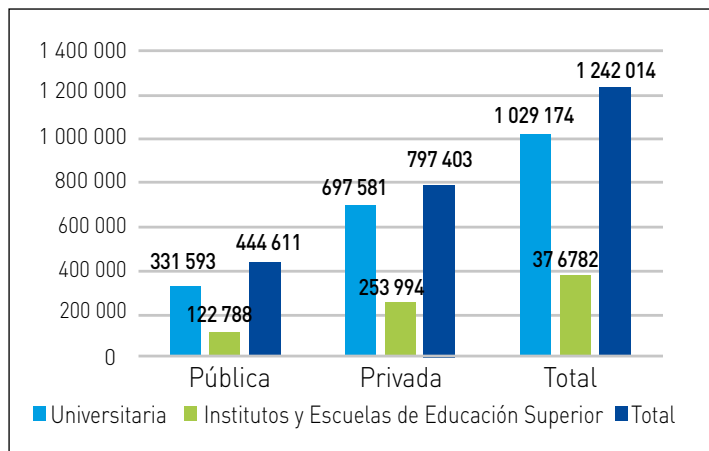
Gráfico N° 2. Perú: Evolución de la matrícula de educación superior, 2000-2012



Elaboración: Ricardo Cuenca. Fuente: ANR 2012/MINEDU 2012. Actualización CNE

En cuanto a la composición de la oferta de educación superior, atendiendo al tipo de instituciones y al nivel de formación que proveen, el panorama que tenemos es el siguiente:

Gráfico N° 3. Perú: Población de educación superior según sistema y tipo de gestión, 2012



Fuente: ANR. Sub Dirección de Estadística, 2012, tips de universidades 2012. Minedu, Censo Escolar 2012.

Como señal de la comprensión de las premisas antes mencionadas, en las últimas dos décadas, todos los países de la región tomaron medidas conducentes a renovar la educación superior universitaria, con el fin de ponerla en condiciones de afrontar los retos que plantea la sociedad global del conocimiento. Para ello se emprendió la renovación de la legislación correspondiente y la creación de instancias de alto nivel para la definición de políticas de Estado que promuevan el desarrollo de las universidades y el conjunto de la educación superior, y se garantizó la confiabilidad de sus servicios.

No sólo se trata de la definición de políticas relativas a la acreditación de programas e instituciones de educación superior, sino también de la creación de instancias de alto nivel de decisión, como el Viceministerio de Educación Superior y el Consejo Nacional de Educación Superior, en Colombia; la Dirección de Educación Superior -órgano de la Secretaría de Educación Pública-, de México, que administra programas de fomento de la investigación y fortalecimiento institucional, dirigidos a universidades; es el caso también del Viceministerio de Ciencia y Tecnología, en Bolivia; del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, en Venezuela; del Consejo Nacional de Educación Superior en Ecuador, que cuenta con recursos provenientes del canon petrolero y administra el Sistema de Información de la Educación Superior, además de fondos de estímulo a la investigación; de la Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior, en el Brasil; del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en Argentina; todos los cuales dan cuenta de la existencia de una voluntad política de impulso a la educación superior universitaria como meta nacional.

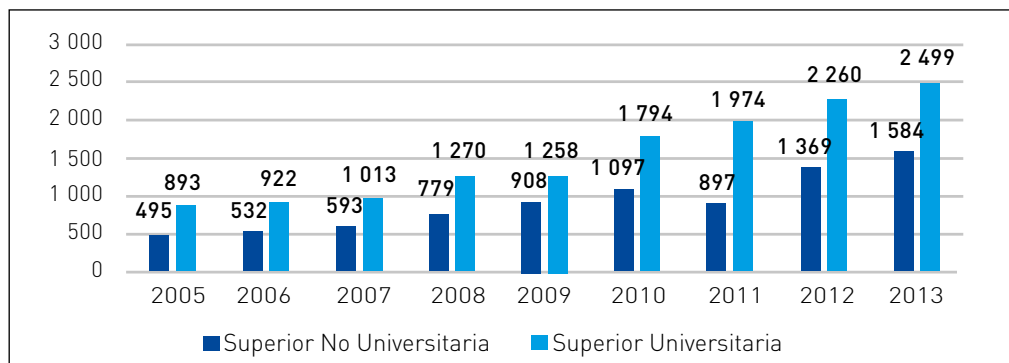
Por tanto, en este tema nuestro país muestra un sensible retraso aún en el contexto regional antes señalado. Nuestro sistema de acreditación, declarado en reorganización tras la aprobación de la nueva Ley Universitaria, fue uno de los últimos en constituirse, y aquella ley busca saldar los desfases de un ámbito universitario

carente de mecanismos básicos de promoción y regulación de la calidad académica e institucional.

En un mundo en que el ritmo y volumen de producción y renovación de información y tecnología crece vertiginosamente y aumenta la distancia que separa a los países poderosos y los débiles, contar con una comunidad académica competente técnica y científicamente es una condición básica para la viabilidad de las colectividades nacionales. Un indicador del compromiso de un país con este propósito es la inversión que efectúa en investigación y desarrollo (I+D). Ciertamente, la posición del Perú en este tema crucial es muy débil .

De lo anteriormente señalado se colige la importancia de incluir en la agenda nacional el tema de la educación superior. Es de destacar que el primer paso en esa dirección lo estableció el conjunto de propuestas hechas por el Consejo Nacional de Educación en el documento titulado “*Proyecto Educativo Nacional al 2021*”, desarrollado hacia el año 2006 y aprobado por el Ejecutivo a inicios del año 2007. En ese marco, la inversión del Estado peruano en educación superior –sobre todo en la universidad– fue aumentando de manera sostenida, tal como lo corrobora la información sobre gasto por alumno en educación superior a partir del año 2005, que se consigna en el cuadro siguiente.

Gráfico N° 4. Gasto público por alumno en educación superior, 2005-2012 (US\$)



Fuente: Minedu - Sistema integrado de Administración financiera del Sector Público (SIAF_SP), Ministerio de Economía y Finanzas.

Lo que corresponde ahora es establecer lineamientos y mecanismos de política que garanticen que esa inversión produzca los resultados propuestos en el quinto objetivo estratégico del Proyecto Educativo Nacional.

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

2.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO

El 9 de julio del año 2014 se aprobó la Ley Universitaria N° 30220. Ese constituye el hecho más saltante en el contexto actual de la educación superior peruana. No obstante, su aplicación deberá ser progresiva, pues requiere, en primera instancia, de la aprobación de un nuevo estatuto en cada universidad. Mientras, la anterior Ley Universitaria N° 23733, aprobada el año 1983, se mantiene aún como referente normativo; lo cual exige el reconocimiento de sus características básicas. Al respecto, cabe notar que su orientación respondía en lo fundamental a la agenda universitaria de la segunda década del siglo pasado, plasmada en el movimiento de reforma universitaria de entonces. En tal condición difícilmente podía responder a los vertiginosos cambios socioeconómicos y culturales ocurridos en el Perú y el mundo desde el último tercio del siglo XX. Elementos fundamentales de la legislación contemporánea sobre la educación superior, como la acreditación o la educación por medios virtuales, se hallaban ausentes en su orientación, correspondiente a otro contexto.

Esta coexistencia de dos leyes es causa de un anacronismo que tuvo y aún tiene serias repercusiones en la universidad peruana, y que ha dado lugar a una profusión de normas legales de enmienda con el ánimo de responder a condiciones no previstas. Sin embargo, estos intentos solo han logrado ahondar la incoherencia de la normativa correspondiente en perjuicio del cabal cumplimiento de la función universitaria.

Adicionalmente, el desfase legal con respecto a la constitución aprobada en el año 1993 dio lugar a desencuentros conceptuales entre el modo como dicha ley definió la naturaleza de la universidad y la orientación económica que abrió (también para las instituciones educativas) aquella constitución. La anterior constitución, la de 1979, establecía la incompatibilidad de la educación privada y el lucro, declaración que fue reproducida en el artículo 6° de la Ley Universitaria N° 23733, que dio lugar a la exoneración de todo tributo. Ninguno de esos dos criterios se mantuvieron en la constitución actual,

pues en su artículo 19º contempla la posibilidad de que las universidades generen utilidades y reduce la inafectación de impuestos sólo para los bienes y servicios propios de su finalidad educativa, por lo que quedaron sujetas al impuesto a la renta en el caso de que generasen utilidades. Esta importante modificación constitucional abrió la puerta a un cambio en la concepción de la universidad en el Perú y sirvió de antesala al Decreto Legislativo N° 882, que incorporó el concepto de universidad con fines de lucro.

Entre las múltiples modificaciones que ya había experimentado la Ley Universitaria N° 23733, se hallaba la que introdujo, en noviembre de 1991, el Decreto Legislativo N° 739, que permitió acceder al grado académico mediante la sola finalización de los estudios de pregrado. Esa misma disposición estableció tres procedimientos distintos para obtener el título profesional, flexibilizando las condiciones académicas para ello. Igualmente, en mayo de 1994 se modificaron los artículos 35º y 36º, relativos a los cargos de rector y vicerrector, lo que creó la posibilidad de su reelección ilimitada; a su vez, este cambio incrementó el riesgo de corrupción o intimidación en el ejercicio del gobierno universitario. A la vista de los efectos perversos que produjo esta disposición, el año 2005 el Congreso la anuló.

En enero de 1995, el denominado Congreso Constituyente Democrático creó, mediante la Ley N° 26439, el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), que liberó a las universidades privadas del requisito de creación mediante ley. Posteriormente, en el año 1998, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Supremo N° 016-98-ED, que desautorizó al Conafu en la regulación de los proyectos de universidad presentados, y lo obligó, bajo responsabilidad, a admitir todas las solicitudes de adecuación al nuevo régimen establecido por aquel Decreto Legislativo, sometiendo el procedimiento al silencio administrativo positivo.

Sin embargo, sin duda, la mayor modificación a la ley universitaria entonces vigente se produjo el año 1996, apoyada en la Constitución del año 1993, al dictarse el Decreto Legislativo N° 882 que permitía la creación de universidades con fines de lucro. Esto anulaba el mandato legal según el cual las universidades públicas o privadas se creaban por ley, previa acreditación de su necesidad así como de la disponibilidad de personal docente calificado y de los recursos que asegurasen la eficiencia de sus servicios. Asimismo, facultaba a ese tipo de universidades a organizarse bajo cualquiera de las formas establecidas en el derecho común o societario. En tal sentido, aquel dispositivo legal dio lugar al nacimiento de un

nuevo tipo de universidad, lo que constituyó el cambio de mayor repercusión ocurrido en la universidad peruana tras aquellos que produjo el movimiento reformista de inicios del siglo XX⁸.

Posteriormente, con la perspectiva de dotar de mayor coherencia al ámbito educativo en su conjunto, la Ley General de Educación N° 28044, promulgada el año 2003, distinguió en su Título III dos grandes etapas en la estructura del sistema educativo: la básica y la superior. Señala también, en su Artículo 50°, que debería haber mecanismos de coordinación y articulación entre la universidad y las instituciones de educación superior no universitaria; dicho de otro modo, habiéndose ocupado fundamentalmente de la Educación Básica, esta Ley dejaba el tratamiento de la Educación Superior en su conjunto a una ley específica que abarcara tanto a universidades como a institutos y escuelas superiores. Sin embargo, no fue ese el camino que se tomó, pues el año 2009 se aprobó una ley para institutos y escuelas superiores, y el año 2014 otra para las universidades.

Cabe señalar que la supervisión de la calidad educativa constituía un encargo constitucional expreso,

pero, al darse la anterior Ley Universitaria N° 23733, no se hallaba contemplado en ella. La Ley General de Educación N° 28044 proyectó una vía para saldar esta situación, e hizo posible que en mayo del año 2006 se aprobase la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), organismo que el año 2014 quedó temporalmente suspendido en sus funciones y se declaró en proceso de reorganización.

Anteriormente, la experiencia más significativa, desarrollada por iniciativa del Colegio Médico, fue la acreditación de las facultades y escuelas de medicina a través de la Comisión para la Acreditación de Facultades o Escuelas de Medicina Humana (Cafme). Esta comisión estaba encargada de establecer sus estándares mínimos de acreditación, así como de realizar su supervisión y evaluación permanente. Esta iniciativa logró detener la creación de nuevas escuelas de medicina, tendencia que se había hecho manifiesta en detrimento de la calidad de la enseñanza en esta área de sensible impacto social. Paradójicamente, la ley que constituyó el Sineace desactivó la Cafme y abrió las puertas nuevamente a la proliferación de facultades de medicina.

8 Manuel Burga Díaz (2008) sostiene que a partir de ese dispositivo legal se inició una "reforma silenciosa", de enormes consecuencias, en el ámbito universitario peruano y la educación superior en su conjunto.

2.2 EL ORDEN INSTITUCIONAL

Hay 140 universidades en el Perú, 51 públicas y 89 privadas. Es de notar que existen dos tipos de universidades privadas: las asociativas y las societarias. Las del segundo tipo se gestaron en el marco del D.L. N° 882. Por otra parte, existen 38 filiales reconocidas y un número imprecisable de ellas funcionando informalmente. Además, debido a la creación de un alto número de universidades en la última década, al promulgarse la actual Ley Universitaria, y pese a que el año anterior se había declarado una moratoria en la creación de más universidades, 64 nuevas universidades –la mayoría de ellas privadas– estaban en proceso de institucionalización o formalización, es decir, en observación con respecto al cumplimiento de estándares mínimos de calidad, panorama que configura un orden institucional precario.

Cuadro N° 2. Perú: Situación actual de las universidades, 2013

Universidades	Públicas	Privadas	Total
Institucionalizadas	31	45	76
En proceso institucionalización	20	44	64
Total	51	89	140

Fuente: ANR, Sub Dirección de Estadística. Lima, junio 2014. Tips de Universidades 2013

Esta situación supone, al mismo tiempo, la existencia de una tensión entre el objetivo de construir un sistema universitario peruano y la heterogeneidad existente en este ámbito tanto en lo relativo al régimen legal como a la orientación institucional.

Cabe notar que todas las regiones cuentan con universidades públicas (en varias hay dos o más), y que en todas ellas hay universidades privadas y varias filiales universitarias, por lo general informales. Por tanto, el problema principal no es la cobertura sino la calidad.

La demanda social básica que atienden nuestras universidades, sobre todo las de tipo societario, es la formación profesional con vistas a la certificación (grados y títulos). En una sociedad que ha heredado de la Colonia el fetichismo de los “títulos” y en la que el mercado no está suficientemente regulado, la adquisición de las certificaciones que emiten las universidades tendió a convertirse en el objetivo de la vida universitaria y dio lugar a su mercantilización. Una de sus manifestaciones es la proliferación de filiales universitarias, la mayor parte de las cuales no ha sido autorizada a funcio-

nar. Con ello, los grados, títulos y postgrados, que se otorgan “a nombre de la Nación”, se emiten en la mayor parte de los casos sin garantía alguna de su confiabilidad.

La universidad pública también ha sido afectada por la mercantilización de sus funciones, con menoscabo de su nivel académico. Una manifestación de ello es la multiplicación de programas a distancia –disponibles prácticamente en toda localidad de mediana población en el país–, dirigidos a docentes de la educación básica. Estos programas son desarrollados en dudosas condiciones de calidad académica y conducen al otorgamiento de licenciaturas, grados y posgrados.

2.3 LA GESTIÓN

La Ley Universitaria N° 23733, vigente hasta julio del año 2014, dio curso a un concepto de autonomía universitaria que no favoreció el desarrollo de una cultura organizacional con sentido de responsabilidad social y rendición de cuentas. En ausencia de ins-



FOTO: UNMSM

tancias suprauniversitarias de evaluación de la calidad⁹, la mayor parte de las universidades peruanas no desarrollaron una cultura de evaluación y planificación, lo cual se tradujo en insuficiente capacidad de acopio y análisis de información estadística, así

⁹ El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa [Sineace] fue establecido el año 2006, pero carecía de atribuciones fiscalizadoras en la universidad, lo cual dificultaba el logro de sus objetivos. No obstante, contribuyó a visibilizar el tema de la calidad académica e institucional, dando inicio al proceso de sensibilización con respecto a la importancia de una cultura de evaluación permanente de la calidad.

como de evaluación y planificación de su actividad. Estas deficiencias afectaron la adopción de estrategias de largo plazo y la optimización en el uso de los recursos según indicadores que permitieran evaluar el cumplimiento de sus funciones esenciales.

En tales condiciones, suele ocurrir, por ejemplo, que la información respecto al número de graduados o titulados no guarda proporción con el número de ingresantes en la modalidad regular, que es la que responde a mínimas condiciones de orden formal. Ello es así, por cuanto a esa modalidad de ingreso se añaden muchas otras sumidas en la informalidad, como la profesionalización docente, programas de estudios semipresenciales, etc., diseminados en todo el país, de cuya matrícula (incluyendo postgrados) no hay información medianamente confiable. Solo los grados y títulos emitidos en esos casos tienen registro, pues debían ser inscriptos en la ANR –ahora en la Sunedu–, aunque se consignan sin diferencia alguna con los estudios realizados por vía regular en la sede matriz.

Tampoco hay suficiente información disponible sobre datos de orden financiero en las universidades

privadas, como no los hay respecto al número y certificación (grados y títulos) de sus docentes. Por cierto, la desinformación es aún mayor en lo que respecta a las condiciones de empleo de los egresados, elemento capital para evaluar el grado de pertinencia de su formación.

En cuanto al gobierno universitario, se aprecia que tiende a manifestar una cultura política corporativa, de copamiento del poder para su administración como medio de distribución de favores, recompensar lealtades y articular clientela. Bajo esa manera de entender la administración universitaria se tejieron redes de interés particular, poco compatibles con el desarrollo de la vida académica, que tomaron cuerpo apelando como fuente de legitimación a proyectos en que la universidad se definía como un medio para la acumulación política en un horizonte de disputa del poder estatal. La crisis de los grandes discursos, a partir de la década del 90, no rompió aquellas redes de clientela, que persistieron, carentes ya de legitimidad pero con suficiente alcance para mantener el control de la universidad, a través de complejas transacciones que involucran a la representación estudiantil y los sindicatos.¹⁰

10 Crf.: Exposición de motivos de la Ley N° 30220 – Ley Universitaria.

Esa lógica de ejercicio del poder condujo al ensimismamiento de la universidad, la endogamia en cuanto a la reproducción de su plana docente y al aumento de su burocracia como modo de atender favores de orden clientelista y corporativo. El resultado ha sido la baja eficiencia en los equipos administrativos.

Por otra parte, la organización interna de las universidades públicas y privadas de tipo asociativo se basa en la conformación de órganos de gobierno colegiados cuyas funciones, en lo que respecta a la deliberación, fiscalización y gestión no estaban

suficientemente delimitadas; por tanto, tampoco las responsabilidades por la toma de decisiones. Además, como efecto de la multiplicación del número de facultades¹¹ y la representación corporativa, dichos órganos de gobierno solían contar con un alto número de integrantes, en perjuicio de su eficiencia.

Asimismo, la elección indirecta de las autoridades universitarias, dio como resultado la debilidad y fragmentación del ejecutivo, acentuada por el hecho de que los rectores y vicerrectores eran elegidos cada uno de manera independiente.

2.4 LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

Un elemento importante en la dinámica de la universidad contemporánea es la gestión de la calidad. Ella se vincula con el mecanismo de la acreditación como reconocimiento del cumplimiento de estándares establecidos por los decisores de políticas y asumidos por la comunidad académica. La gestión de la calidad instituye una cultura de la evaluación del rendimiento con vistas a su optimi-

zación, proveniente del mundo empresarial, pero que acompañó igualmente el surgimiento de la ciencia moderna, tanto por el lado de la búsqueda de la utilidad del saber y la eficiencia de los procedimientos –métodos– que permitieran su producción, como por su elección de la dimensión cuantitativa y los fenómenos cuantificables como objeto de estudio privilegiado.

¹¹ Esa tendencia parece responder tanto a condiciones idiosincrásicas, como a los juegos de poder en la universidad.

Paradójicamente, la referencia a la calidad, en el discurso que promueve su evaluación en el mundo académico, atiende básicamente a elementos mensurables; es, por tanto, una referencia a datos cuantitativos, estimables según procedimientos técnicos estandarizados. Ello pone en evidencia que la evaluación de la calidad académica y la acreditación a la que conduce, en tanto se hallan sujetas a procedimientos técnicos –relativos a los medios–, obedecen a fines que van más allá de la esfera técnica, pues surgen del espacio en que se toman las decisiones relativas a los fines u objetivos –en este caso de la educación–, que es el espacio de la política. Su pertinencia es, por tanto, resultado de definiciones de política educativa; en este caso, relativas a qué tipo de universidad construir. La ausencia de este tipo de definiciones tenderá a convertir la gestión de la calidad en un procedimiento meramente administrativo y a seguir pautas e indicadores que no necesariamente corresponden con las condiciones que caracterizan el escenario y los actores de los procesos que se intenta evaluar.

En nuestro caso, el año 2006 se creó el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace). En esos años había ausencia de definiciones básicas en relación a qué tipo de instituciones de educación superior convenían al desarrollo

nacional o, lo que es lo mismo, el marco era una ley universitaria de cuya obsolescencia ya había suficientes indicadores. El año 2014, al aprobarse la Ley Universitaria N° 30220, su 12ª disposición complementaria final declaró en reorganización el Sineace. Así, se conformó un equipo de trabajo encargado de evaluar sus alcances y de elaborar un proyecto de ley para su reforma, el mismo que informó haber concluido su trabajo en diciembre del 2014.

Ciertamente, la existencia del Sineace instaló en las universidades la preocupación por la acreditación y la evaluación de la calidad. Así, hasta el año 2014 se constituyeron 1 743 comités de calidad, tanto institucionales como por carreras, de los cuales 491 son comités de calidad constituidos en las carreras donde la acreditación es obligatoria; 258 en el área académica de salud y 233 en las facultades y escuelas de educación. También en este caso, por lo general la discusión sobre la calidad no se inscribió en una discusión mayor sobre qué tipo de universidad construir, por lo cual tendió a limitarse a la administración de estándares e indicadores de calidad descontextualizados.

Esos comités de calidad también se establecieron en aquellas carreras cuya acreditación es voluntaria, como es el caso de las ingenierías, donde exis-

ten 380 comités; en los programas de maestría, donde hay 158 comités constituidos; y en el área de administración y comercio, donde hay 113 comités.

No obstante, el número de carreras efectivamente acreditadas en el Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad de la Educación Universitaria (Coneau), órgano del Sineace que gestiona la acreditación universitaria, es todavía exiguo. Existen en total 33 carreras acreditadas, 25 de las cuales se acreditaron durante el año 2014, en que se reconoció también la acreditación otorgada por el CNE de Colombia a la carrera de psicología de la PUCP.

2.5 EL FINANCIAMIENTO

En el Perú, la educación en las universidades públicas es nominalmente gratuita. Sin embargo, el tesoro público solo financia parcialmente su presupuesto. Les otorga un monto anual que es incluido en la Ley General de Presupuesto Público, para lo cual ellas deben remitir su presupuesto anual antes del 30 de junio de cada año (hasta el año 2014 a la ANR) y deben justificar todos los requerimientos, por lo general por remisión

El Coneau viene operando desde el año 2008. Durante los dos primeros años su tarea básica fue diseñar el sistema de aseguramiento de la calidad (es decir, las instancias de su operativización) y la guía para la acreditación. Avanzaron en la definición de cuatro modelos de calidad (todos ellos contruidos en base a referentes de otros contextos académicos y políticos) y de veintinueve estándares de acreditación de carreras profesionales o pregrado, así como en la sensibilización de la comunidad universitaria sobre este tema. Luego daría inicio a la autorización de entidades evaluadoras, así como a la capacitación y selección de los evaluadores externos.



FOTO: PUCP

al presupuesto histórico. Luego, la ANR elevaba las solicitudes al Poder Ejecutivo, antes del 10 de agosto, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto del Sector Público que el Congreso debe aprobar, asignando a cada universidad una parte del gasto corriente (rubro que suele consumir casi el íntegro del presupuesto de la mayor parte de universidades públicas) y de los gastos de inversión.

En esas condiciones, el presupuesto de las universidades públicas debe financiarse con otras fuentes, la mayor de las cuales suele ser lo que se denomina “recursos directamente recaudados” o “recursos propios”. La participación de este rubro en el presupuesto de las universidades públicas ha tendido a aumentar sobre la base de fuentes de ingresos como los centros preuniversitarios, los programas de posgrado y capacitación, o los exámenes de admisión, que han tendido a aumentar en número y frecuencia de oferta, en detrimento de la equidad. Universidades como San Marcos o la UNI cubren alrededor del 50% de sus gastos por esta vía. Ya en el primer quinquenio de este siglo, las universidades públicas peruanas financiaban en promedio un 37.80 de su presupuesto mediante recursos directamente recaudados, y esa es la

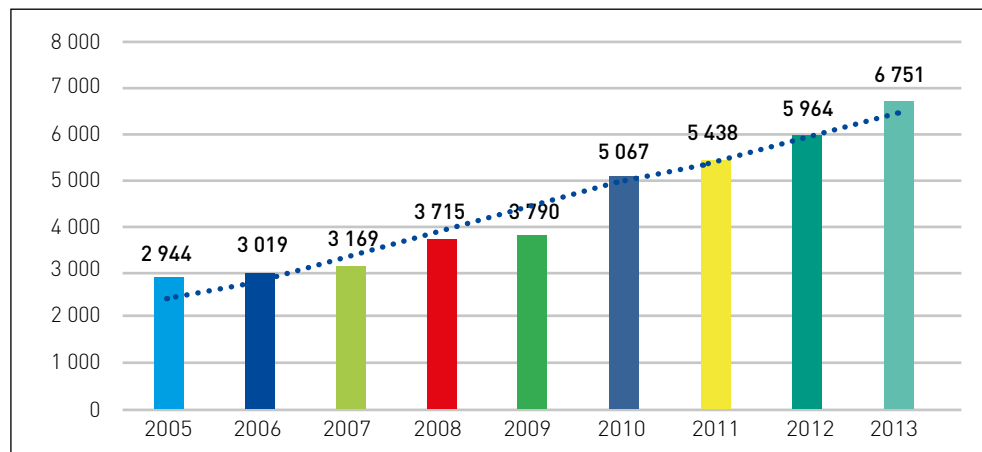
tasa más alta de ese tipo en América Latina (Rama, 2006: 75).

Existen también, en muchas de estas universidades, fuentes alternativas de financiamiento como los diversos tipos de canon, sobrecanon o recaudación aduanera. Además de ello, algunas universidades públicas realizan actividades empresariales a través de empresas propias o la administración de una fundación generada por la universidad.

Ello configura una situación en que la participación del Estado en el presupuesto de la universidad pública, a través del tesoro público, ha tendido a disminuir porcentualmente. Por otra parte, es preciso hacer notar que la partida presupuestal destinada al pago de pensiones del personal cesante en este tipo de universidades ha tendido a aumentar, lo que ha dado como resultado que, en términos reales, el aporte fiscal per cápita al funcionamiento de los servicios universitarios sea menor del que se consigna.

No obstante, en términos globales, el gasto público por alumno (que incluye los recursos directamente recaudados) ha tendido a aumentar, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico N° 5. Perú: Gasto por alumno en universidades públicas, 2005-2013 (nuevos soles)



Fuente: Minedu / Sistema integrado de Administración financiera del Sector Público (SIAF_SPI), Ministerio de Economía y Finanzas

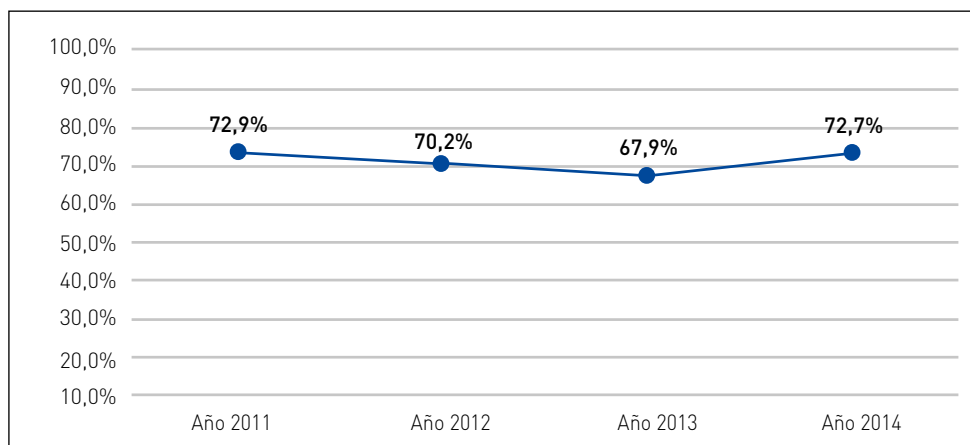
Así, en el lapso de 5 años, del 2005 al 2009, la inversión se incrementó en más de 800 soles, mientras que en el año que va del 2009 al 2010 –periodo en que alcanzaron sus más alto precios las exportaciones mineras-, el incremento fue de 1 300 soles. A partir de allí el incremento se estabilizó en 1 700 soles, aproximadamente. Ello significa que en el último decenio aumentó en poco más que el doble.

Esa tendencia se corrobora al tomar como referencia el PBI del país, que ha ido en aumento en los últimos tres lustros. Así, el presupuesto del conjunto de universidades públicas se ha incrementado y,

pese a que se ha creado más universidades de este tipo, también aumentó el presupuesto de cada una de ellas, tanto en términos relativos (como porcentaje del PBI) como en términos absolutos, sobre todo a partir del año 2010.

Este fenómeno llama la atención, pues remite a problemas de orden estructural -pues remite a problemas de orden estructural- es que la ejecución presupuestal de las universidades públicas tiende a situarse en alrededor del 70%. He aquí el comportamiento promedio de la universidad pública peruana en este punto en los últimos cuatro años:

Gráfico N° 6. Evolución de la ejecución presupuestal de las universidades públicas, 2011-2014



Fuente: Consulta SIAF Amigable, Septiembre 2014

Ello significa que parte de sus apremios de orden presupuestal se generan en una administración deficiente del gasto. Un elemento concurrente en ello ha sido la complejidad de los procesos de ejecución presupuestal y rendición de cuentas que caracterizan al sector público. No obstante, tomando en cuenta el incremento sostenido de los recursos directamente recaudados como componente del presupuesto de estas universidades, cabe también

conjeturar que la displicente ejecución del presupuesto proveniente del tesoro público podría tener que ver con una atención prioritaria a la ejecución del componente presupuestal directamente recaudado. Esto se debería a que, en este rubro, los controles externos son mucho menores, y es, además, mucho más funcional a un tipo de gasto inscrito en lógicas de clientela política¹².

12 Apoya esta conjetura el hecho de que las inversiones preferentes en la universidad pública han tendido a darse en las dos últimas décadas en los denominados "centros de producción", antes que en los componentes de procesos académicos no rentables para la universidad. Aquel eufemismo frecuentemente se reduce a nominar mecanismos de captación de recursos como los centros preuniversitarios o los programas de posgrado, que inscritos en una lógica mercantil tienden a afectar el logro de objetivos básicos de la universidad como son la mejora de la calidad académica (tal es el caso del acceso a los posgrados, al depender de la mayor o menor captación de "clientes") o el logro de mayores niveles de equidad (como ocurre con los centros preuniversitarios al destinar parte considerable de las vacantes de ingreso a quienes pueden acceder a ellos por su mayor capacidad de gasto).

El canon es el rubro del presupuesto asignado a las universidades públicas en el que se evidencia la deficiencia en el gasto; la ausencia de voluntad política de encarar con propiedad el tema del financiamiento; la irracionalidad de las posibilidades de empleo efectivo y pertinente de ese fondo; y la irracionalidad de la rendición de cuentas correspondiente. Pues bien, la asignación de este fondo se efectúa con un criterio de proporción que no toma en cuenta en absoluto las características de la universidad respectiva, ni la diversidad de demandas sociales a las que cada universidad debe atender. Por ejemplo, las dos universidades públicas de Ancash reciben el mismo monto, independientemente de su volumen de matrícula, tipo de carreras que ofrecen, masa crítica de investigadores con que cuenten o producción científica efectiva que muestren. Más aún, la gama de rubros de gasto al que puede destinarse el uso de ese fondo es muy restringida –fundamentalmente va dirigida a infraestructura– y parece deliberadamente definida de modo que la mayor parte de ese fondo revierta al tesoro público, tal como efectivamente ocurre.

Así, formalmente, en el cálculo abstracto, pareciera que algunas de esas universidades dispusieran de un presupuesto elevadísimo por alumno, cuando en realidad las restricciones y trabas al gasto son tales que el uso efectivo de ese fondo termina siendo muy limitado. Tal es el caso, por ejemplo, de

la Universidad Nacional de Moquegua, que el año 2013, considerando la asignación que tiene por canon, habría dispuesto de 26 670 dólares por alumno, cifra que supera holgadamente el de algunas universidades con reputación académica mundial.

Por otra parte, es preciso notar que, considerando la composición social de los estudiantes universitarios –en particular los de las universidades públicas–, así como el objetivo de promover la equidad, los recursos públicos destinados a la universidad parecen estar mal distribuidos, pues se destina una mayor proporción a personas y regiones con mayor capacidad de gasto. Se trata de un fenómeno que se presenta igualmente en otros países de la región y que en parte se vincula al carácter elitista de la educación superior, cuyos usuarios tienden a ser personas con condiciones de vida que proveen mayor acceso a una educación de calidad.

Igualmente, es de notar que aunque en el caso peruano –un país con alta desigualdad de ingresos– hay una amplia oferta universitaria privada y una favorable recepción de ella en el imaginario de los sectores económicamente favorecidos y en el de la población en general, las universidades públicas también tienden a acoger estudiantes provenientes de los dos quintiles de gasto más altos, los cuales, según la Encuesta Nacional Anual de

Hogares, representarían las dos terceras partes de la población estudiantil de aquellas universidades. En tal sentido, el Estado estaría subsidiando a personas que no necesitan tal subsidio.

Si los subsidios públicos deben estar dirigidos a los más necesitados, hay allí un problema en relación a la promoción de mayores niveles de equidad. Si tomamos en cuenta, además, que debido a la búsqueda de mayores ingresos propios, las universidades públicas han institucionalizado mecanismos de recaudación financiera como los centros preuniversitarios, destinando para sus usuarios una alta proporción de las vacantes de ingreso, se comprenderá que se reducen las posibilidades de que quienes no pueden costear estos centros accedan a la universidad. El costo que representan los materiales de estudio o la logística personal necesaria para cursar los estudios universitarios interpone un factor adicional de inequidad, como lo son también el nivel educativo de los padres –a su vez vinculado con el nivel de sus ingresos económicos- o la procedencia rural. De allí la necesidad de definir en mejores términos el financiamiento de la universidad pública peruana.

Con el propósito de estimular los procesos de mejora de la calidad académica y el fortalecimiento institucional, se han creado fuentes de financiamiento

público alternativas al presupuesto histórico, las que gestionan fondos concursables. Tal es el caso del programa denominado ProCalidad, que cuenta con un presupuesto de treinta y nueve millones de dólares. El fondo administrado por este programa está a disposición tanto de las universidades como de los institutos y escuelas de educación superior. Las universidades podrán concursar en el plan de mejora de la carrera o de la institución, mientras que los institutos pueden participar en el concurso para el financiamiento del plan de mejora de la carrera, de la institución o de la evaluación externa. Nueve universidades de ocho regiones del país presentaron treinta y cinco proyectos al concurso en el año 2014; treinta y dos de ellos para el programa denominado “Iniciación al cambio”; y tres de ellos para el programa de excelencia.



FOTO: PUCP

El programa ProCalidad, cuyo objetivo central es promover el mejoramiento de la calidad en la educación superior, asumió también el monitoreo del Programa de Fortalecimiento Institucional establecido por la cuarta disposición complementaria final de la Ley Universitaria N° 30220. Fue aprobado el año 2014 y comprende a doce universidades públicas de diversas regiones del país. Ellas fueron convocadas a través de un proceso de capacitación continua para la elaboración de los proyectos que la ley demanda para participar de aquel. No obstante, al terminar el año 2014, dicho programa no contaba con financiamiento.

Por su parte, Concytec, que ha desarrollado concursos de becas para programas de posgrado, financia, mediante el FINCyT, proyectos y programas de investigación científica y tecnológica en el país. Ellos incluyen becas de estudios de posgrado (nacional e internacional), repatriación y estancias

cortas de investigadores residentes en el extranjero, la certificación de laboratorios de calidad, y el fomento de la cultura de innovación.

Entre el año 2008 y el año 2014, el FINCyT financió 260 proyectos de investigación científica y treinta y seis de equipamiento para investigación científica. Asimismo, financió 155 becas. Cincuenta y ocho de ellas fueron para estudios doctorales en el extranjero; treinta, para estudios de doctorado en el país; diez, para repatriación de científicos nacionales; y cincuenta y siete, para estudios de maestría y diplomados. También, financió veintiún proyectos de fortalecimiento institucional, de los cuales, once fueron para la acreditación de laboratorios; y diez, para agendas tecnológicas, incubadoras de empresas y extensionismo. Como resultado de ello, se produjo un mayor acercamiento entre las universidades y la empresa: el 70% de los proyectos presentados por empresas tuvo una contraparte universitaria.

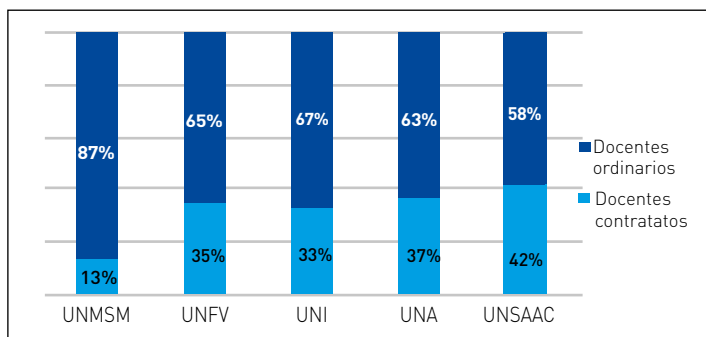
2.6 DOCENCIA E INVESTIGACIÓN

Dado que el número de universidades privadas ha sobrepasado ampliamente al de las universidades públicas, al mismo tiempo, se ha producido un aumento de su cobertura. Como resultado de ello, el número de docentes con que cuentan las univer-

sidades privadas es ostensiblemente mayor al de sus pares del sector público. Para el año 2010, la ANR reportaba 21 434 docentes en las universidades públicas y 37 651 en las privadas, lo que representa un 36% y un 64%, respectivamente.

La docencia universitaria, en el Perú, se ejerce en la clase de docente regular, contratado o extraordinario¹³. La correlación existente entre profesores regulares y contratados es muy distinta en el caso de las universidades públicas y las privadas, especialmente en aquellas de tipo societario, empresarial. En las universidades públicas, los docentes ordinarios suelen constituir la mayoría, tal como lo deja notar el gráfico siguiente:

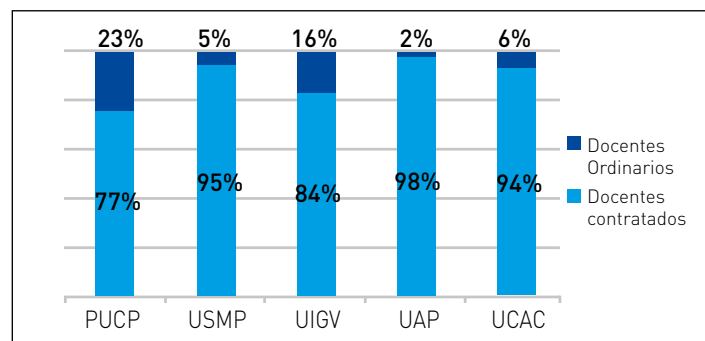
Gráfico N° 7. Porcentajes de profesores ordinarios y contratados de universidades públicas, 2010



Fuente: ANR, Dirección General de Planificación Universitaria (2012). Resumen Estadístico Universitario 2010. Lima: ANR.

En el caso de las universidades privadas, el panorama es inverso:

Gráfico N° 8. Porcentajes de profesores ordinarios y contratados de universidades privadas, 2010



Fuente: ANR, Dirección General de Planificación Universitaria (2012). Resumen Estadístico Universitario 2010. Lima: ANR.

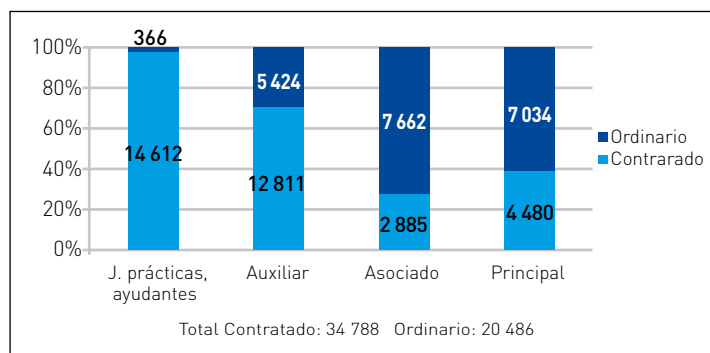
En la práctica, lo que ocurre es que buena parte de los docentes de las universidades públicas labora paralelamente en el sector privado, por lo general, en condición de contratado. Esta tendencia, que tomó cuerpo durante los años en que los salarios de los docentes en la universidad pública se hallaban congelados en un nivel muy bajo, se ha mantenido, pese a la recuperación de sus salarios como efecto de la implementación de la homologación dispuesta por la Ley Universitaria N° 23733, mantenida por la actual Ley. Si se toma en cuenta que la condición de docente contratado no suele dar acceso, en las universidades privadas, al recono-

¹³ Esta condición abarca a los docentes eméritos, honorarios y similares dignidades. Tiene un carácter protocolar, por lo cual constituye un porcentaje muy bajo de la docencia universitaria nacional.

cimiento del tiempo dedicado a la investigación, de preparación de clases o de evaluación como tiempo laboral retribuable económicamente, ello configura un escenario en el cual la universidad pública subsidia a la universidad privada, es decir, otorga soporte académico a buena parte de sus docentes.

Por otra parte, si se considera que los docentes en la universidad peruana se sitúan en una de tres categorías, auxiliar, asociado o principal (la jefatura de prácticas y la ayudantía no hacen parte legal de la carrera docente, aunque suelen constituir su antesala), llama la atención que la condición de docente ordinario se concentra en las dos categorías más altas, tal como lo muestra el gráfico siguiente:

Gráfico N° 9. Docentes universitarios por categoría y situación laboral, 2010



Fuente: ANR, Dirección General de Planificación Universitaria (2012). Resumen Estadístico Universitario 2010. Lima: ANR.

Ello parece ocurrir, principalmente, en las universidades públicas. En ellas, incluso, el número de docentes en la categoría Principal suele sobrepasar al de las otras, lo que configura una situación de distorsión de la carrera docente.

Si se toma en cuenta que la actividad de los docentes universitarios en el Perú suele concentrarse en la parte lectiva, el desarrollo de investigación científica traducible en soporte de los procesos productivos de la economía nacional es muy bajo, casi insignificante. Un indicador de ello es la solicitud de inscripción de patentes. De acuerdo con la información disponible para los últimos cinco años, las personas naturales solicitaron 562 inscripciones de patentes, mientras que las universidades solicitaron solo 112.

Por otra parte, si tomamos en cuenta las patentes otorgadas a las universidades en ese mismo período, notaremos que la participación de las universidades privadas societarias fue nula.

Cuadro N° 3. Patentes otorgadas a universidades peruanas, 2012-2014

Universidades	2012	2013	2014	Total
Pontificia Universidad Católica del Perú	2		3	5
Universidad Nacional de Ingeniería	2		3	5
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	2	1		3
Total	6	1	6	13

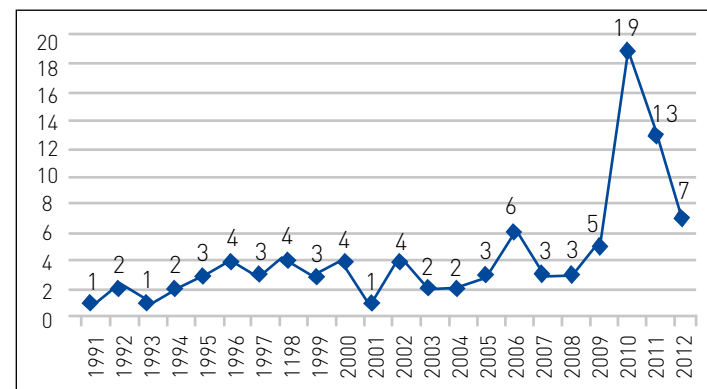
Fuente: Indecopi 2014. Dirección de Invenciones y Nuevas Tecnologías.

2.7 COBERTURA

En tanto la economía moderna requiere de trabajo más calificado y diversificado, la matrícula y el número de instituciones de educación superior han tendido a crecer aceleradamente. Se trata de un fenómeno global que, en países como el nuestro, confluyó con la apertura de la educación superior a la oferta privada. Así, luego de la aprobación del DL N° 882 que dio nacimiento a universidades de tipo societario, empresarial, el aumento del número de universidades fue notorio. El siguiente gráfico da cuenta de ello:

Por lo demás, ello guarda relación con la escasa atención del Estado y las empresas a la investigación. Eso se traduce en una inversión de 0,15 % del PBI en el rubro de investigación y desarrollo. En comparación, México invierte el 0,31% de su PBI; Argentina, el 0,44%; Brasil, el 1,02%; y los Estados Unidos, el 2,62%. En todos estos casos, se trata de países cuyo volumen de producción es mayor que el nuestro.

Gráfico N° 10. Crecimiento del número de universidades, 2012



Fuente: ANR, Datos Estadísticos Universitarios. Dirección de Estadística. Tips de Universidades 2013.

Como se puede apreciar, los años de mayor aumento en el número de universidades fueron los dos últimos de la década pasada. Como resultado de ello, tenemos en la actualidad 51 universidades públicas, que representan el 36% del total, y 89 universidades privadas, que constituyen el 64% del total. Ciertamente, estas cifras no toman en cuenta las filiales universitarias, algunas de las cuales tienen un volumen de matrícula superior al de muchas universidades públicas.

Si consideramos la evolución de la matrícula universitaria, se puede apreciar la misma tendencia. Entre los años 2005 y 2012, en términos absolutos, la

matrícula universitaria en el Perú pasó de 559 280 alumnos a 1 029 179, es decir, prácticamente, se había duplicado. Sin embargo, el aumento de la matrícula fue mucho mayor en el sector privado que en el público. Así, el volumen de estudiantes en la universidad privada superó ampliamente al de la pública, habiéndose case triplicado en ese mismo lapso de tiempo, pues aumentó en 419 675 alumnos, mientras, en el conjunto de universidades públicas, solo aumentó en 50 223 alumnos. Así, el aumento de la matrícula en las universidades privadas, en estos ocho años, alcanzó a ser ocho veces mayor que el de las públicas, tal como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro N° 4. Perú: Evolución de la matrícula de pregrado en el sistema universitario, 2005-2012

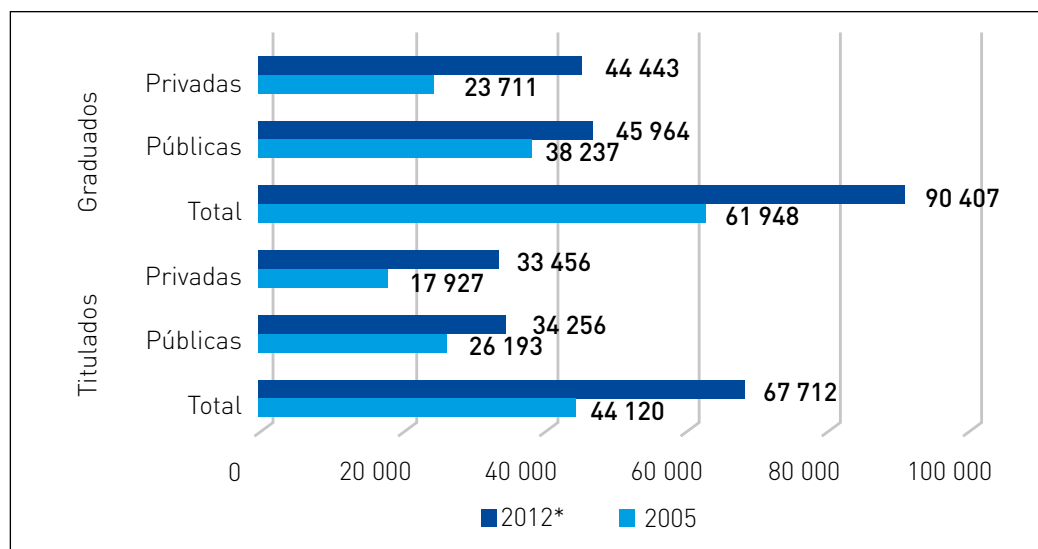
Tipo de universidad	Matrícula de estudiantes de pregrado							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pública	281 374	288 505	285 978	286 031	291 279	309 175	310 630	331 593
Privada	277 906	307 243	363 521	418 600	486 817	473 795	508 817	697 581
Total	559 280	595 748	649 499	704 631	778 096	782 970	819 447	1 029 174
Tasa de crecimiento %	8,6%	6,5%	9,0%	8,5%	10,4%	0,6%	4,7%	25,6%

Elaboración CNE. Fuente: ANR, Datos Estadísticos Universitarios. Dirección de Estadística 2011. Tips de Universidades 2013.

Se trata de un fenómeno cuyas repercusiones en el logro del objetivo nacional de buscar mayor equidad social es preciso evaluar. Para ello, se debe tomar en cuenta, al menos, dos variables muy vinculadas entre sí, a saber, el costo de los estudios y su calidad. La segunda se vincula, a su vez, con la empleabilidad de los egresados. En las actuales condiciones, la calidad académica tiende a ser menor cuanto menor es el costo o inversión que demandan los estudios.

En cuanto al objetivo nacional de mejorar la calidad de la educación, es preciso notar que la tasa de titulación y graduación (incluyendo los posgrados) también ha aumentado mucho más en las universidades privadas que en las públicas. Así lo deja ver el gráfico siguiente, en el que se compara lo ocurrido a ese respecto en el periodo antes considerado:

Gráfico N° 11. Perú: Número de graduados y titulados en educación superior universitaria según tipo de gestión, años 2005 y 2012



* Cifras Estimadas

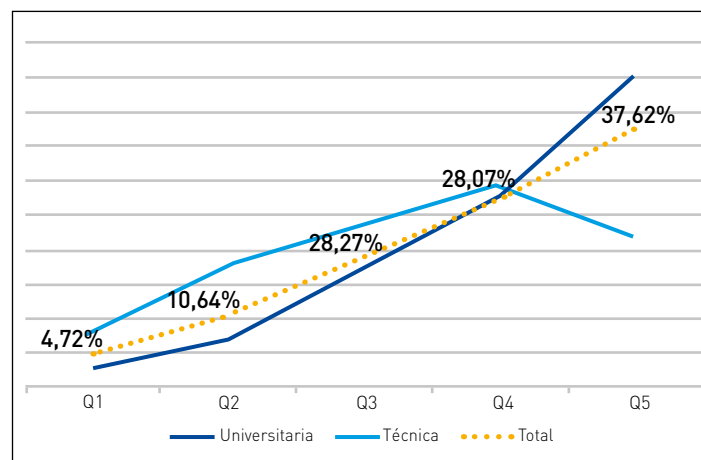
Fuente: ANR. Dirección de Estadística, 2012.

En ausencia de garantías de que el servicio universitario discurre atendiendo a estándares básicos de calidad, la ampliación de la cobertura de la educación universitaria –lindante, en muchos casos, con la estafa- no asegura mayores niveles de equidad. Es posible, también, aseverar que los efectos más perversos de la deficiente formación académica universitaria no se sienten mucho en la economía (al menos por ahora, cuando la exigencia de mayor valor agregado no es suficientemente relevante), pues al fin y al cabo, el incremento del número de universidades privadas hace parte de las cifras positivas que puede exhibir el sector privado (el negocio de la educación superior es, económicamente, uno de los más rentables del país); sino, paradójicamente, en la educación pública, que debido a las formalidades que se debe seguir en sus procesos de reclutamiento de docentes y profesionales en general, se ve cada vez más obligada a incorporar a egresados de universidades que otorgan grados y certificaciones a nombre de la nación con mayor facilidad y displicencia, sin garantías básicas de calidad.

Asimismo, la información disponible sobre la composición social de los estudiantes universitarios en el Perú refuerza la hipótesis de que la cobertura universitaria ampliada no estaría siendo funcional al logro de mayores niveles de equidad social, objetivo que, junto al de la reconversión del aparato

productivo, es parte de las prioridades establecidas como política de Estado por el Acuerdo Nacional. He aquí lo que está ocurriendo en la educación superior en relación con lo antes señalado:

Gráfico N° 12. Perú: Matrícula de educación superior por quintiles de ingresos, 2012



Fuente: Enaho, 2012.

Como puede apreciarse, la composición mayoritaria de la matrícula universitaria corresponde a estudiantes que provienen de los tres mayores quintiles de ingreso económico, situación que no favorece el logro de mayores grados de equidad social.

Tomando en cuenta la evolución de la variable ingresos económicos, así como de otras, tales como

el origen urbano o rural, o la región a la que atiende el servicio educativo en el nivel superior (sin entrar en consideraciones de la calidad de este servicio, que por obvias razones, entre ellas, la existencia de masa crítica académica en la zona tiende a ser menor en el interior del país), se ratifica la presencia de

tendencias desfavorables para el logro de mayores niveles de equidad como efecto del acceso a este servicio. Eso significa que, por tanto, pueden ser consideradas tendencias estructurales, es decir, de mayor alcance que el esfuerzo individual o familiar. El siguiente cuadro provee información al respecto:

Cuadro N° 5. Tasa asistencia educación superior de la población 17 a 24 años de edad (Porcentaje del total de población de 17 a 24 años de cada ámbito)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	20,7	17,3	17,1	19,6	21	22,3	23	23,8	24,4	25,1	26,5
Urbana	26,4	21,7	21,2	24,6	25,5	27,2	27,6	28,2	28,3	29,1	30,3
Rural	6,9	6,2	6,3	6,3	8,5	8	9,3	9,9	11,5	12	13,5
Costa	22,9	19,7	18,9	22,3	23,7	24,8	25,4	25,1	26,1	26,4	27,7
Sierra	20,9	16,8	16,9	19,1	19,7	21,5	22,2	24,8	24,5	25,7	26,7
Selva	12,2	9,7	10,2	10,5	13,3	14,1	14,6	15,7	16,3	18,5	20,7
Hombre	19,3	17,6	16,9	19,5	20,6	21,9	21,9	22,5	23,8	23,4	25,2
Mujer	22,1	17	17,3	19,8	21,4	22,8	24,1	25,2	25	27	27,9
Quintil 1	2,5	3,6	3,3	3,2	3,9	4,2	5,1	6,6	7,2	7,9	8,2
Quintil 2	9,4	8,2	8,3	8,2	10,8	12	13,5	14,5	15,7	16,7	17,3
Quintil 3	17,4	15,5	15,5	17,7	16,5	17,9	19,3	19,4	22,8	22,4	24,4
Quintil 4	25	19,7	21	26,7	28	29,9	29,8	29,2	28,8	30,8	32,2
Quintil 5	46,1	38,1	37,4	41,5	46,1	44,4	43,6	46,3	43,6	44,2	46,3

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares.

No obstante, cabe resaltar que la variable género muestra una tendencia sostenida a una mayor presencia de las mujeres en la educación superior. Durante todo el período de once años que toma en

consideración el cuadro anterior, la matrícula femenina sobrepasó a la de los varones. Se trata de un dato a tomar muy en cuenta.

Por otro lado, la composición de la oferta de formación profesional universitaria en nuestro país tampoco parece favorecer el logro de mayores niveles de equidad y bienestar social (en cuanto estos propósitos se vinculan con el otro gran objetivo nacional de reconvertir el aparato productivo que sostiene nuestra economía), pues dicha oferta de formación se halla concentrada en áreas tradicionales como el derecho o la contabilidad. Ella guarda escasa relación con el despliegue de nuestras ventajas comparativas, vinculadas, sobre todo, con la diversidad biológica y cultural. He aquí el panorama que se tiene en este punto:

Cuadro N° 6. Carreras profesionales con mayor cantidad de matriculados, 2012

	Pública	Privada	Total
Derecho	6 147	51 768	57 915
Contabilidad	15 494	39 823	55 317
Administración	13 465	35 047	48 512
Ingeniería Civil	10 512	28 856	39 368
Adm. de Neg. Internacionales	2 216	23 343	25 559
Ingeniería de Sistemas	9 126	15 948	25 074
Ingeniería Industrial	4 415	20 189	24 604
Psicología	2 776	21 664	24 440
Odontología	2 844	20 056	22 900
Enfermería	7 128	13 348	20 476

Fuente: ANR, Sub Dirección de Estadística. Tips de universidades 2013. Lima, junio 2014

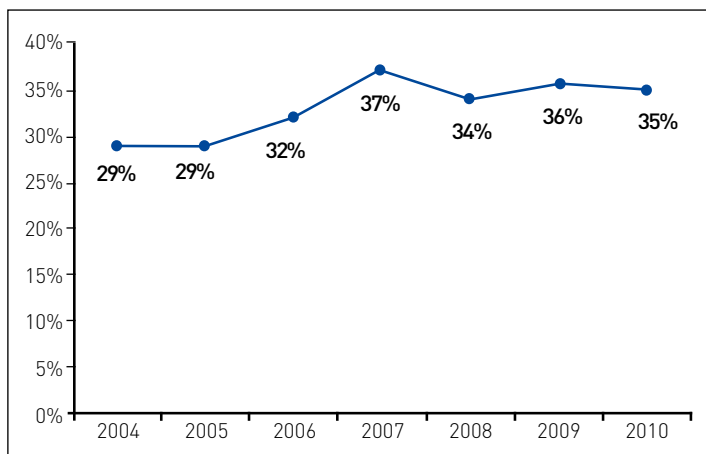
Tomando en cuenta la ampliación y dinamización experimentada por el mercado laboral peruano en áreas como la minería¹⁴, la agroexportación, la industria textil, la pesca o la construcción, se puede apreciar la escasa pertinencia de la oferta profesional universitaria en relación con las potencialidades de desarrollo del país y del propio mercado laboral. Ello se traduce actualmente en un déficit de profesionales idóneos a contratar en sectores como el minero, la construcción, la industria alimenticia y diversos servicios.

Esta situación pone en evidencia un divorcio entre la oferta de formación profesional universitaria, sobre todo técnica, y las demandas del sector productivo. Tradicionalmente, las universidades han tendido a ofrecer especialidades de bajo costo en logística. En el caso de las universidades privadas asociativas, esa tendencia se acentúa por la búsqueda de réditos económicos de corto plazo. Por otro lado, los jóvenes y los padres de familia no están suficientemente informados sobre el panorama del mercado laboral en el país. Una consecuencia de todo ello es el grado de subempleo existente entre los profesionales del país. Al finalizar la década pasada, este era el panorama al respecto:

¹⁴ El censo universitario (Enaho) del año 2010 mostraba que el incremento anual promedio de estudiantes de ingeniería de minas es de 4,9%, lo cual, en un escenario moderado de inversiones, supone un desbalance entre la oferta y la demanda profesional en este rubro emblemático de la economía nacional. A eso, cabría añadir que, según expertos en el tema, como el ingeniero Rómulo Mucho, "muchas universidades no cumplen con darles el nivel requerido. Solo el 10% de los nuevos profesionales reúnen el perfil y encuentran trabajo digno en el sector" (Portal Mundonegocio, 10/09/2012).

Gráfico N° 13: Subempleo de egresados universitarios, 2004-2010

(% de la PEA de egresados universitarios entre 24 y 25 años)



Fuente: CIUP-Enaho.

Es de notar que, desde el 2012, el Minedu lleva adelante una política de promoción de la inclusión social en la educación superior. Ella está vinculada a la formación del capital humano avanzado que potencie el desarrollo competitivo y sostenido del país. Esta política se ha llevado adelante a través del otorgamiento de becas y créditos educativos.

Una de las vías a través de la cual se ha desarrollado este objetivo es el programa Beca 18, que está integrado por diversas modalidades de be-

cas orientadas a facilitar el acceso, permanencia y culminación de estudios en la educación superior para jóvenes provenientes de colegios públicos que demuestren rendimiento académico y se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. El siguiente cuadro da cuenta de lo efectuado en este programa hasta el año 2014:

Cuadro N° 7. Beca 18: Becas adjudicadas por año y modalidad, 2012-2014

Modalidad	2012	2013	2014	Total
Beca 18 Ordinaria Nacional	2 880	3 418	7 353	13 651
Beca 18 FFAA	713	770	1 757	3 240
Beca 18 VRAEM	539	799	1 189	2 527
Beca 18 REPAED	43	184	302	529
Beca 18 EIB		118	249	367
Beca 18 HUALLAGA			293	293
Beca 18 ALBERGUE		83	176	259
Total	4 175	5 372	11 319	20 866

Fuente: SIBEC. Noviembre 2014.

Un elemento a considerar en el balance de lo efectuado a través de este programa es el grado en el que favorece el fortalecimiento de las universidades públicas del país –todas las cuales proveen una formación de pregrado que es, para todo efecto práctico, una beca-, puesto que termina financiando a universidades privadas, la mayor parte de ellas defi-

nidas como “con fines de lucro”. Este problema se reitera en las becas de pregrado que se ofrece para estudios en el extranjero. Desde el año 2013, Pronabec impulsó un programa de becas internacionales para estudios de pregrado en el extranjero para jóvenes de escasos recursos egresados de colegios públicos. En total, se ha entregado 130 becas, de las cuales 110 fueron adjudicadas durante el 2013 y veinte, durante el 2014. La experiencia internacional muestra que, en el nivel de pregrado, lo conveniente es fomentar el intercambio estudiantil en términos de pasantías y que la inversión en becas para estudios en el extranjero debe centrarse en el posgrado, particularmente en el nivel doctoral, pues su objetivo es la formación de una masa crítica de investigadores y profesionales de alta calidad.

Asimismo, Pronabec administra el programa “Beca Presidente de la República”, que es otorgada para realizar estudios de posgrado en universidades consideradas como las 400 mejores del mundo. Este programa está dirigido a profesionales, principalmente de las áreas de ciencias, y da acceso a la realización de estudios de posgrado (maestría y doctorado). El Pronabec diseñó e inició la implementación de este sistema de becas. Como resultado, ha logrado que 985 profesionales con altas referencias académicas accedieran a estudios de maestría y doctorado en reconocidas universidades del mundo. En el 2013, se adjudicaron 706 de estas becas y, de enero a setiembre del 2014, se adjudicaron otras 298 becas similares.

2.8 LA NUEVA LEY UNIVERSITARIA

La nueva Ley Universitaria N° 30220 trae consigo un conjunto de disposiciones que abren la posibilidad de fortalecer la universidad peruana. Entre ellas, cabe destacar las siguientes medidas:

- Reemplaza a la ANR con un órgano autónomo (Art. 12°) de alto nivel, que deberá establecer

garantías mínimas de calidad de los servicios universitarios (Art. 13° y 15°), inducir procesos de mejoramiento paulatino y promover la investigación. Asimismo, dispone que dicha entidad estará adscrita al Minedu, pero establece que “goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa”.



FOTO: PUCP

- Establece exigencias básicas para la creación de nuevas universidades públicas y privadas, como contar con un mínimo de 25% de docentes a tiempo completo (Art. 25°). Actualmente, la mayor parte de universidades privadas apenas tienen una minoría de docentes en esa condición.
- Asimismo, prohíbe la titulación en universidades en las que no se ha efectuado los estudios regulares de pregrado (Art. 45°). Se trata de una medida que busca frenar la mercantilización de este servicio.
- La modalidad de educación a distancia será regulada (Art. 47°) y los estudios de posgrado no podrán ser desarrollados enteramente por esta modalidad.
- El artículo 28° exige que, para obtener la licencia de funcionamiento, las universidades deben tener “líneas de investigación a ser desarrolladas”, condición que contribuirá al desarrollo de esta función universitaria hoy inexistente en la mayor parte de las universidades privadas.
- El Artículo 82° exige el grado de maestro para la docencia universitaria y otorga un plazo de cinco años para cumplir con ello (3ª disposición transitoria). Se trata de una medida que fomentará la mejora del nivel académico de la docencia universitaria peruana. Igualmente, para ser Profesor Principal, se requiere el grado de doctor con estudios presenciales (Art. 83°, inciso 1º), previendo también regularizar esa condición en cinco años (3ª disposición transitoria).
- El artículo 86° crea la condición de docente investigador, con una carga lectiva de un curso por año y una bonificación especial del 50% adicional a sus ingresos totales. Esta es una medida que promoverá la investigación y el trabajo académico en general. Su propósito es reorientar la actual tendencia a buscar ser autoridad universitaria como modo de incrementar los ingresos económicos del docente.

- Estimula la investigación (Art. 53º) mediante incentivos económicos en forma de patentes y regalías para los investigadores.
- Instituye los Estudios Generales como nivel inicial de la formación universitaria (Art. 41º). Eso provee una orientación que permitirá remontar la pauperización académica producida por la nefasta tendencia a que cada escuela o facultad imparta una formación estrechamente disciplinar, inadecuada a la actual dinámica de producción del conocimiento y las tendencias en el mundo del trabajo que exigen una formación integral y de orientación interdisciplinaria.
- Reintroduce el requisito de elaboración de un trabajo de investigación como condición para la obtención de grados académicos, empezando por el Bachillerato (Art. 45º). Se trata de una medida que reforzará el nivel académico de los graduandos, fomentará la investigación y garantizará que el acceso al postgrado se efectúe con evidencias de que el aspirante posee las competencias mínimas que exige el desarrollo de la investigación científica.
- Busca la incorporación de la multiculturalidad en la caracterización de la universidad peruana (Art. 3º, 5º y 6º). Esa medida abre las puer-

tas a una discusión más de fondo sobre sus orientaciones epistémicas, su pertinencia en una sociedad pluricultural como la nuestra y al desmontaje de la herencia colonial que aún arrastra la universidad, institución nacida en nuestro país como instrumento colonial, de aculturación e imposición de patrones culturales exógenos. Igualmente, abre la posibilidad de que las universidades interculturales ya existentes puedan establecer mecanismos de admisión de estudiantes e incorporación de docentes adecuados a sus fines.

- Entre las lenguas que se necesita acreditar para la maestría y el doctorado, incluye las lenguas nativas, medida que puede contribuir al fortalecimiento de estas.
- El artículo 3º establece, como marco conceptual, que la educación es un derecho fundamental y un servicio público esencial. Con ello, afirma una orientación que revaloriza la dimensión pública que sostiene el desarrollo de toda comunidad política.
- El artículo 4º promueve la constitución de redes universitarias interregionales, posibilidad que las universidades públicas deberían desarrollar en la perspectiva de constituir un sistema

universitario nacional con intercambios fluidos de docentes y estudiantes, y colaboración en la investigación científica.

- Afirma la autonomía universitaria (Art. 5º, 8º y 10º), vinculándola al principio de transparencia y rendición de cuentas al país (Art. 9º y 11º). En relación a esto último, establece la obligatoriedad de publicar las actas de las sesiones de los concejos de facultad, del consejo universitario y de la asamblea universitaria, así como los estados financieros y el presupuesto, el número de alumnos y docentes, la hoja de vida de estos y las remuneraciones de las autoridades.
- Establece la acreditación como condición para el acceso a créditos tributarios por reinversión (artículo 30º) y – en un plazo de dos años, desde la promulgación de la ley- para el funcionamiento de un programa doctoral (12º disposición complementaria). Esta disposición apunta a poner freno a la oferta educativa deleznable que proveen las universidades privadas sin control alguno. En el caso de las universidades públicas, provee un instrumento para exigir mayores rentas o partidas especiales con fines de acreditación.
- Dispone que la formación académico-profesional pueda ser modular (Art. 40º). Eso da lugar a

certificaciones diferenciadas que habiliten para el ejercicio laboral, aun si no se culmina la totalidad de los estudios.

- El artículo 40º establece la enseñanza de, al menos, un idioma extranjero en el pregrado, tarea que debería corresponder a la educación básica pero, mientras se resuelva la crisis de calidad que se da en ella, es necesario encararla, pues es condición de una buena formación universitaria y en las universidades públicas, permitirá democratizar el acceso al manejo de esos idiomas.
- Abre la posibilidad de que la universidad promueva la creación de microempresas estudiantiles (Art. 52º), lo que les brinda facilidades de logística y asesoramiento.
- Abre la posibilidad de que la universidad pueda constituir centros de producción de bienes y servicios (Art. 54º) en las áreas académico profesionales de su competencia.
- Establece un consejo universitario más ágil y funcional, en tanto limita el número de decanos que lo conforman a un cuarto del total de ellos (Art. 58º).
- Establece que la elección del rector y los vicerrectores (Art. 66º) se efectuará en función de

listas completas, por voto universal, directo y ponderado de la comunidad universitaria. Igual condición se propone para la elección de decanos (Art. 71º). Se trata de un mecanismo que puede contribuir a poner freno a la corrupción generada por el anterior modo de elegir dichas autoridades, que condujo a la mercenarización del tercio estudiantil y el clientelaje entre los docentes.

- Establece como condición para ser decano tener doctorado en las especialidades que abarca la facultad (Art. 69º), limitando de esa manera, la tendencia a obtener doctorados complacientes en áreas académico profesionales diferentes a las de la propia facultad.



FOTO: PUCP

- Exige que el director general de administración sea un profesional en gestión administrativa (Art. 74º). Con ello, promoviendo con ello mayor competencia para el ejercicio de esa función y abriendo la posibilidad de que pueda ser ejercida por un profesional no docente.
- Prohíbe dietas y remuneraciones para los integrantes de los órganos de gobierno colegiados (Art. 78º), mecanismo que, actualmente, genera relaciones de clientelaje entre los docentes y los representantes de estudiantes y graduados.
- El artículo 103º establece como condición para el ejercicio de la representación estudiantil en los órganos de gobierno de la universidad contar con un mínimo de treinta y seis créditos aprobados y pertenecer académicamente al tercio superior, lo cual califica positivamente la representación estudiantil, medida concordante con la naturaleza académica de la institución universitaria.
- El artículo 104º prohíbe a los representantes estudiantiles tener actividad rentada en la universidad durante y hasta un año después de su mandato, lo cual contribuye a la moralización de esa función. Lo mismo se dispone para los directivos de la Asociación de Graduados (Art. 108º).

- El artículo 106° crea la Asociación de Graduados y ordena que no puede tener menos del 10% de graduados de los últimos diez años. Esta medida promoverá su seguimiento por parte de la universidad, condición que posibilita diversas modalidades de cooperación con los espacios sociales e institucionales donde ellos operan.
- La séptima disposición complementaria final establece como Día de la Universidad Peruana el 12 de mayo, en referencia al día de fundación de la UNMSM. Se trata de una decisión simbólica que reivindica a la universidad pública peruana en la figura de la más antigua de ellas.
- La cuarta disposición complementaria modificatoria propone un programa de fortalecimiento de la universidad peruana, que, en una primera etapa, comprenderá a doce universidades públicas.

- Por último, la única disposición complementaria derogatoria deja sin efecto el DL 882 en lo que respecta al ámbito universitario.

Aprobada el 9 de julio del año 2014, esta ley se halla en proceso de implementación. Para ello, el primer paso será la elección de una asamblea estatutaria en cada universidad. Aquella deberá aprobar un nuevo estatuto que haga las veces del reglamento de la ley para cada universidad, así como establecer el cronograma de elección de las nuevas autoridades.

Al culminar el año 2014, solo una universidad pública se encontraba sin implementar dicha ley. El 41% de ellas llevaba adelante su implementación y el 54% había concluido la discusión de su nuevo estatuto (el 35% ya lo había aprobado).

3. LOS INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR¹⁵

La educación del tipo que, en nuestro país, imparten los institutos de educación superior tecnológica tiene la función, decisiva en el mundo contemporáneo, de formar operadores de la tecnología. Igualmente, debe crear expertos en la producción y manejo de referentes simbólicos, los cuales tienen un papel relevante en el desarrollo de la base pro-

ductiva. Por esa razón, constituye, objetivamente, un nivel educativo cuyo fortalecimiento es importante para el desarrollo social, condición que contrasta con la situación que muestra, actualmente, nuestro país. Daremos cuenta de esta situación en atención a algunas de sus variables básicas.

3.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO

La etapa educativa correspondiente a los institutos y escuelas de educación superior dependió, tradicionalmente y en cuanto a normatividad, del Minedu, que tiene a su cargo a todas las instituciones públicas de este nivel educativo. Hasta el año 2009, carecía de una ley propia. Por ello, se había regido por la Ley General de Educación y por resoluciones de diverso nivel administrativo, emitidas por el Minedu y por las direcciones regionales correspondientes.

Como ocurrió con el conjunto de la educación superior, en las últimas tres décadas, este experimentó un aumento acelerado en el número de sus instituciones y en la cobertura de sus servicios. Eso ocurrió sin mayor control de su calidad, situación que empezó a revertirse a partir del 2006 con la exigencia de estándares mínimos de calidad por parte del Minedu. Esa función sería luego asumida por el Coneaces, órgano del Sineace, encargado del aseguramiento de la calidad en este

¹⁵ Este informe no incluye a los institutos y escuelas superiores pedagógicas y de arte.

nivel educativo. Eso fue sancionado por la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, aprobada el año 2009, que, en su segunda disposición complementaria, remite al Coneaces para las directivas relativas a la evaluación de la calidad. Se halla en la agenda del Congreso de la República la discusión de una nueva ley para estas instituciones y escuelas.

Para tener una idea somera de la evolución del marco normativo de esta etapa educativa, es preciso recordar que la Constitución de 1979 establecía la incompatibilidad de la educación privada con la finalidad lucrativa (art.30º) y prescribía, como función del Estado, la formulación de planes y programas con el fin de asegurar su calidad, eficiencia y pertinencia (art. 24º). Tales disposiciones fueron recogidas en el *Reglamento de Apertura y Funcionamiento de Institutos Superiores Tecnológicos y Escuelas Superiores no Estatales* (Decreto Supremo N° 015-87-ED, artículos 3º y 4º). Así, una persona natural o jurídica solo podía gestionar la apertura de una institución (instituto o escuela) y tenía la condición de promotor, por lo que recibía una remuneración por servicios personales. Los institutos y escuelas superiores tenían un *patrimonio individualizado* que no se confundía con el de los promotores (art. 79º). Asimismo, toda transferencia o cambio de la promotoría suponía la sustitución de

derechos, mas no la transferencia de bienes patrimoniales, en razón de su fin no lucrativo.

En consonancia con ello, la Ley General de Educación N° 23384 dispuso la exclusión de todo propósito de lucro en la educación. Debido a ello, los institutos y escuelas superiores promovidos por personas naturales o jurídicas se constituían a través de asociaciones civiles sin fines de lucro.

En noviembre de 1989, se aprobó un nuevo Reglamento de los Institutos Superiores Tecnológicos y Escuelas Superiores Estatales y no Estatales mediante el Decreto Supremo N° 034-89-ED. De acuerdo con esa norma, los institutos estatales podían ser creados por el Minedu y por otras entidades del Estado, tales como organismos públicos, gobiernos regionales y municipalidades.

La Constitución de 1993 cambió estas reglas de juego al permitir la generación de utilidades en las instituciones educativas privadas (art. 19º). Con ello, introdujo la posibilidad de lucro que, más adelante, el Decreto Legislativo N° 882 consolidaría. Esto propició un cambio radical en la finalidad de estas instituciones.

A partir de ese año, se emitió normas cuya orientación era la flexibilización de los procedimientos relacionados con la apertura y funcionamiento de los institutos y escuelas de educación superior, el



FOTO: UNMSM

Reglamento General de Institutos y Escuelas Superiores Estatales y no Estatales (Decreto Supremo N° 006-93-ED), y el Reglamento de Apertura y Funcionamiento de Institutos Superiores Tecnológicos y Escuelas Superiores Estatales (Decreto Supremo N° 005-94-ED). Para eso, se estableció que la autorización de funcionamiento debía renovarse cada cuatro años. En 1994, se promulgó el Reglamento General de Institutos y Escuelas Superiores Públicos y Privados. Fue aprobado por el Decreto Supremo N° 005-94-ED y su finalidad era “generar una mayor oferta de servicios educativos”. En estas disposiciones se comienza a usar el término “propietario”.

En noviembre de 1996, con facultades delegadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación. Esta norma cambiaría los alcances jurídicos de la educación privada en tanto ella podía, desde entonces, organizarse bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común o societario.

En el año 1998, se emitió el Decreto Supremo N° 007-98-ED que permitía transformar una institución asociativa en una con propietarios por decisión del órgano de gobierno competente de aquella institución. Posteriormente, se dispuso una reglamentación diferenciada que regulara, por una parte, a los

institutos superiores pedagógicos y escuelas de arte, y, por otra, a los institutos superiores tecnológicos.

En mayo del 2002, se emitió el Reglamento de Creación, Autorización y Revalidación de Funcionamiento de Instituciones de Educación Superior no Universitaria de Formación Tecnológica (Decreto Supremo N° 014-2002-ED). Aquel se refería, específicamente, a la oferta profesional de formación tecnológica y la adecuaba al panorama establecido en el Decreto Legislativo N° 882. Esta norma dispuso que las autorizaciones de funcionamiento debían ser revalidadas si la institución, por lo menos, revalidaba una de sus carreras profesionales; en caso contrario, se cancelaba automáticamente la autorización de funcionamiento institucional.

La Ley General de Educación N° 28044, promulgada el año 2003, reconoció como instituciones de educación superior a universidades, institutos, escuelas y otros centros, públicos o privados regidos por ley específica (Artículo 51). Desde el año 2009, los institutos y escuelas superiores se rigen por la Ley N° 29394, que los clasifica, de acuerdo con la formación profesional que ofrecen, en pedagógicos, tecnológicos o artísticos. Además, incorpora la formación técnico-profesional de los sectores Defensa e Interior, y otros centros de educación superior no universitaria que tienen facultad de

otorgar título profesional a nombre de la nación (art. 2°). Todo eso fue una manera de responder a las necesidades específicas de esos sectores. Las otras instituciones y escuelas que también fueron incorporadas corresponden a los sectores específicos que las crearon y dependen normativa, administrativa y presupuestalmente de ellos, tal es el caso de Sencico, que pertenece al sector de Vivienda y Construcción, o de Cenfutur, que corresponde a Comercio Exterior y Turismo.

También, existen los centros de educación técnico productiva (Cetpro) (Artículo 45°) que, aunque no pertenecen a la educación superior, ofrecen una educación orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales para personas a partir de los 14 años de edad. Ellos ofrecen el ciclo medio de profesionalización y conducen al título de Técnico, que puede ser convalidado en un IEST en lo que resulte aplicable.

El reglamento de la Ley N° 29394, aprobado el año 2010, estableció la posibilidad de convalidar u homologar estudios y competencias entre institutos, Cetpro y universidades. Fijó, además, las normas de admisión, matrícula, evaluación y subsanación. Estableció, igualmente, los requisitos de titulación, denominación de los títulos, certificación modular, planes de estudio, supervisión, monitoreo y evaluación institucional.

3.2 EL ORDEN INSTITUCIONAL

Durante las últimas décadas del siglo XX, el crecimiento de los institutos y escuelas de educación superior en el Perú se aceleró. En el último decenio, se crearon 157 institutos de educación superior tecnológica, de los cuales 95 fueron públicos, tres con convenio (públicos con gestión privada) y 59 fueron privados. Al respecto, el diagnóstico que estuvo en la base de la formulación del Proyecto Educativo Nacional en el 2006 afirmaba que *“la cuestión principal es, en esencia, la inexistencia de un sistema de educación superior y la inexistencia de políticas para ese sector, lo que genera un crecimiento explosivo y desordenado, que no se condice con las funciones esperadas: generar conocimiento, tecnología y capacidades para el desarrollo del país o las regiones. El crecimiento en la oferta ha generado una ilusión de mayor acceso a la educación superior, pues es fuertemente privatizada y se halla muy lejos de garantizar empleos. No ayuda, entonces, a mejorar ni al país, ni la vida de las personas”* (CNE, 2007: 113). A la vista del panorama institucional de este nivel educativo, en el año 2014, ese diagnóstico mantiene plena vigencia.

En el año 2004, los institutos privados de educación superior tecnológica llegaron a ser el 56,6 % del total y han mantenido, hasta la fecha (2014), la

superioridad numérica en la oferta, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8. Número de institutos de educación superior tecnológica, 2004-2014

Año	Total	Tipo de gestión					
		Pública	%	Convenio	%	Privada	%
2004	633	272	43,0	3	0,5	358	56,6
2005	620	262	42,3	3	0,5	355	57,3
2006	684	295	43,1	3	0,4	386	56,4
2007	722	310	42,9	3	0,4	409	56,6
2008	732	312	42,6	3	0,4	417	57,0
2010	729	326	44,7	5	0,7	398	54,6
2011	776	345	44,5	6	0,8	425	54,8
2012	752	338	44,9	6	0,8	408	54,3
2013	778	348	44,7	6	0,8	424	54,5
2014	790	367	46,5	6	0,8	417	52,8

Nota: El número de institutos de educación superior tecnológica corresponde a aquellas instituciones que declararon matrícula a nivel de familias de carreras.

Fuente: Minedu – Censo Escolar. 2004-2014.

Elaboración: Minedu – DESP, 2014.

Al analizar el desempeño del Estado y del sector privado en la creación de IEST entre el 2012 y el 2014 en las diversas regiones del país, se aprecia que el sector privado tiene menor interés en invertir en algunas de ellas, lo que exige mayor atención del Estado (Ver Anexo N° 2, Cuadro N° 3).

Así, Huancavelica no tiene ningún IEST privado y Amazonas, Madre de Dios, Pasco y Tumbes solo tienen uno. En estas regiones, el desarrollo de la formación profesional de tipo técnico depende exclusivamente de la inversión pública. En cambio, el panorama del año 2014 muestra que hay regiones más atractivas para la inversión privada, como Lima, con 144 instituciones; Arequipa, con treinta y nueve; Cusco y Lambayeque, con veinticinco; La Libertad y Piura, con diecinueve; y Cajamarca, con dieciocho. También, es posible apreciar que existen IEST públicos que tienen una gestión privada que dependen de convenios: tres en Arequipa, uno en Ica y uno en La Libertad.

Sin embargo, la creación de instituciones de educación superior privada y de nuevas carreras no parece haber tenido en cuenta criterios de calidad y pertinencia con relación a las demandas laborales y las necesidades de desarrollo regional y del país. El incremento de instituciones del sector privado ha sido, más bien, resultado de la fuerte presión

de demanda por parte de potenciales usuarios, con insuficiente información en cuanto a opciones laborales y mercado laboral que el sector público no ha podido atender ni en cuanto a proveer esa información ni al servicio educativo correspondiente.

También, se debe notar que las instituciones superiores no universitarias ofrecen certificados que no tienen una forma de homologación académica con relación a los grados universitarios¹⁶. Por ejemplo, para contar con el título de Bachiller en Educación, los profesionales titulados en los IESP tienen que realizar estudios de complementación en las universidades, sin lo cual no pueden acceder a estudios de maestrías y doctorados. Ello ha dado lugar a una mercantilización de los grados por parte de universidades privadas y públicas que los ofrecen en modalidades no convencionales y sin garantías de calidad¹⁷.

En cuanto a los centros de educación técnico productiva (Cetpro), el Proyecto Educativo Nacional propuso promoverlos, difundirlos y acreditarlos

16 Informalmente, las universidades privadas surgidas de institutos superiores o de escuelas de educación superior homologan las certificaciones correspondientes con el objetivo de incrementar el número de sus usuarios.

17 Esto es particularmente usual y extendido, a escala nacional, en lo que respecta a los egresados de escuelas de formación pedagógica que son incorporados a programas –generalmente, administrados por filiales universitarias informales– que dan acceso a grados universitarios en condiciones que garantizan una formación correspondiente con aquellos grados. No obstante, formalmente, no hay nada que distinga las certificaciones otorgadas en estas modalidades de aquellas otras a las que se accede mediante estudios regulares, lo cual ha incrementado la demanda de tales certificaciones en detrimento de los esfuerzos de mejora de la calidad en la educación básica, donde se desempeñan los usuarios de aquellos programas.

con el fin de que realicen convenios con IEST para completar sus programas, capten a personas de la comunidad que tengan habilidades para que las enseñen y se promueva su certificación por el

Sineace (CNE, 2007: 123). Como resultado de ello, existen casi dos millares de estas instituciones funcionando en el país, tal como lo deja ver el cuadro siguiente:

Cuadro N° 9. Instituciones Cetpro en funcionamiento, 2011-2014

Año	Total	Tipo de gestión					
		Público	%	Convenio	%	Privado	%
2011	1 862	695	37,3	45	2,4	1 122	60,3
2012	1 644	644	39,2	43	2,6	957	58,2
2013	1 853	707	38,2	51	2,8	1 095	59,1
2014	1 803	714	39,6	55	3,1	1 034	57,3

Fuente: MINEDU - Censo Escolar
Elaboración: MINEDU - DESTP

Como se puede apreciar, el desarrollo de los Cetpro fue gradual durante este período. Asimismo, se observa una caída en el número de instituciones el 2012 de 7,33 % en los públicos y de 14,70 % en los privados. A fines del año 2009, se les había dado la autorización de otorgar títulos de Técnico, los cuales se empezaron a expedir en el 2012. Debido a ello, los Cetpro comenzaron a crecer. Al año siguiente, los públicos se incrementaron en 9,78 % y los privados, el doble: 14,70 %. Aquella tendencia se mantuvo el año 2014 en los públicos, que continuaron creciendo, aunque en menor proporción, en un 0,9 %, mientras los privados decrecieron en 5,57 %.



FOTO: CETPRO CONDEVILLA - UGEL 02

3.3 LA GESTIÓN

Para la creación y autorización de funcionamiento, los institutos y escuelas de educación superior en el Perú tienen normas diferentes, según sea su situación jurídica: las públicas se crean por resolución suprema y las privadas por iniciativa de sus promotores. El funcionamiento es autorizado por el Minedu y es temporal.

Para recibir la autorización de funcionamiento, las instituciones privadas tienen la obligación de presentar, antes de iniciar sus acciones educativas, el proyecto de infraestructura física con los planos, equipamiento, recursos educativos y certificado de seguridad, no aceptándose convenios con empresas privadas. Además, las especialidades de las carreras proyectadas deben incorporar los lineamientos establecidos en los diseños curriculares básicos nacionales elaborados por el Minedu, orientarse al logro del perfil profesional de la carrera y contar con la opinión favorable del Coneaces¹⁸ y la Dirección Regional

de Educación pertinente. Esto implica tramitar el expediente de autorización en cuatro dependencias públicas diferentes, a saber, Municipalidad, Defensa Civil, Dirección Regional de Educación y Coneaces, antes de presentar el expediente al Minedu.

Terminado el período de autorización de funcionamiento, el IEST debe solicitar la revalidación, que se le otorga por un periodo de seis años, si satisface los requisitos. El proceso concluye con una resolución directoral que debe contener la opinión favorable de la Dirección Regional de Educación o la instancia que haga sus veces¹⁹.

Tanto para la autorización, como para la revalidación, se verifican las condiciones en que se ofrece el servicio de formación profesional. Para esto, la Digesutp cuenta, para cada carrera, con un listado de equipamiento mínimo que deberá actualizar cada 3 años, con participación del sector pro-

¹⁸ Órgano operador del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) para los institutos y Escuelas de Educación Superior que no están en el ámbito universitario. Se encuentra en reorganización por mandato de la Ley Universitaria N° 30220

¹⁹ Este proceso lo realizó, hasta el año 2015, la Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional (Digesutp). El nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado por el D.S. N° 001-2015-MINEDU, ha cambiado la organización y funciones del Minedu, ha suprimido la Digesutp y ha creado dos direcciones generales: la que se ocupa de la universidad y la que tiene a su cargo los institutos tecnológicos, las escuelas de arte y los Cetpro.

ductivo y/o de servicios. La institución que solicita la revalidación debe presentar cada tres años un plan de inversión, con la finalidad de asegurar la modernidad de la infraestructura, equipamiento y mobiliario, como una forma de dar cuenta de su actualización. Para ser revalidados, los institutos deben cumplir, obligatoriamente, con todos los estándares e indicadores establecidos; la no revalidación implica el receso de oficio.

Este conjunto de exigencias, sumadas a otras que se dieron con posterioridad, complicaron el proceso de autorización de instituciones y carreras. Según los promotores de las instituciones y escuelas de educación superior de gestión privada, el tiempo que toma cumplirlas desalienta la inversión en el desarrollo de nuevas carreras. Estas normas también entorpecen a las instituciones de educación superior de gestión pública, porque les obligan a aplicar un único modelo nacional curricular rígido y centralizado que impide su adecuación a las demandas de su contexto específico.

La Digesutp ha estado elaborando, el año 2014, nuevas normas que simplifiquen la creación y autorización de funcionamiento de instituciones, y la autorización y revalidación de carreras con la intención de que se orienten al cumplimiento de

condiciones básicas de calidad para la provisión del servicio. Así también, establece procesos de supervisión y evaluación periódica mediante mecanismos que garanticen que las carreras que se ofrecen concuerden con las demandas de los sectores productivos y que tengan en cuenta el Marco de Cualificaciones.

El Minedu decidió promover asociaciones público-privadas para los institutos de educación superior técnico productiva para facilitar la construcción, mantenimiento, operación de servicios complementarios y gestión pedagógica en las instituciones públicas de educación superior tecnológica, artística y educativa en todo el país.

Los criterios propuestos para seleccionar los IEST que podrían participar en esta modalidad de gestión son: el ser público, contar con local propio, que la propiedad se encuentre saneada y registrada en SUNARP, que la matrícula de alumnos al año 2014 sean mayor a 500 y el ubicarse en departamentos cuya actividad económica es más dinámica. Salvo Lima, solo se ha seleccionado un IEST por departamento.

A diciembre del 2014, se contaba con una relación de quince IEST seleccionados para funcionar en la modalidad de Asociación Público Privada.

3.4 LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

El estudio que sustentó el proyecto de inversión pública denominado “Mejoramiento de la calidad de la educación superior” (Pro Calidad, 2013) señaló que la calidad de la educación superior técnica es muy heterogénea y que buena parte de la oferta educativa en este nivel es de baja calidad. Dos de las principales causas serían el crecimiento descontrolado de la oferta formativa y su débil articulación con las demandas laborales, lo que dificulta la inserción laboral de sus egresados. Aquel informe destaca, asimismo, la ausencia de continuidad de las políticas en el campo de la formación profesional y la precaria institucionalidad que tiene.

El informe mencionado concluye que *“fuera de los avances realizados y las debilidades específicas de cada malla de educación, existen debilidades importantes de corte estructural que no han sido superadas y afectan a la educación superior en su conjunto”*. Entre esas debilidades de orden estructural, destaca la desvinculación entre la oferta formativa y la demanda de perfiles de profesionales desde el mundo laboral, así como la ausencia de articulación y sinergia entre los diferentes componentes de la educación superior, como son las universi-

dades y los institutos y escuelas de educación superior. También, añade la insuficiente información oficial al alcance de los estudiantes acerca de la calidad de la oferta de formación.

El rápido aumento del número de instituciones y la laxitud con las que se las autorizó a funcionar –indicador de la ausencia de políticas medianamente claras en este tema– dieron como resultado la baja calidad y pertinencia de la educación superior peruana. Aquella, vista en conjunto, es muy heterogénea y con una amplia base de calidad deleznable que afecta negativamente el promedio.

Así, se entiende que el Perú sea uno de los países de América Latina donde las empresas manifiestan tener más dificultad para captar personal y que, “de acuerdo con un estudio de Manpower, el 42% de las empresas peruanas indicaron que tuvieron dificultades para encontrar a un profesional con las características requeridas para el puesto” (Yamada, 2013). Es un número importante si se considera que el promedio latinoamericano de empresas con esa dificultad es de 34%.

Esta situación obliga a poner en marcha un proceso que haga que la formación profesional que se ofrezca en estas instituciones, así como los instrumentos y procedimientos que se apliquen en ellas, aseguren niveles básicos de calidad. De ahí la importancia del proceso voluntario de acreditación que, de acuerdo al artículo 11° de la ley del Sineace, que estaba vigente hasta la vigencia de la promulgación de la Ley Universitaria N° 30220, estaba a cargo del Coneaces.

Entre los años 2007 y 2011, el Coneaces logró establecer los estándares para los institutos y escuelas de educación superior. En los dos años siguientes, acreditó cuarenta y siete carreras tecnológicas en veinte IEST ubicados en Arequipa, Callao, Chincha, Huancayo, Lima metropolitana y sus provincias. Además, se logró institucionalizar 646 comités de calidad en los IEST, entre los que 627 se hallaban realizando los procesos correspondientes a la etapa de autoevaluación y, dieciocho, los de la evaluación externa. Por otra parte, 79 carreras ya están acreditadas en los Cetpro. Conviene precisar, además, que los institutos de educación superior (IES) ofrecen, simultáneamente, carreras técnicas y pedagógicas; por ello, algunos presentaron los dos tipos de carreras para ser acreditadas. Debido a eso, el Coneaces

acreditó, además de carreras técnicas, las carreras pedagógicas de profesor de educación inicial, de primaria y de secundaria en las especialidades de inglés y educación física, que corresponden a la formación profesional pedagógica.

El año 2013, el Coneaces acreditó a tres institutos superiores: el Instituto Superior Tecnológico Continental, que acreditó las carreras profesionales de Administración, Administración Bancaria, Computación e Informática, Diseño Gráfico, Secretariado Ejecutivo, Gastronomía y Arte Culinario; el Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado Madre Josefina Vannini, que acreditó la carrera profesional de Enfermería Técnica; y el Instituto Superior Tecnológico Toulouse Lautrec, al que otorgó la acreditación en la carrera de Dirección y Diseño Gráfico.

El estudio realizado por Gustavo Yamada (2013) para el Sineace sobre la manera de impulsar creativamente el mejoramiento de la calidad en la educación superior sostiene que los fondos de estímulo para la inversión en calidad constituyen una oportunidad para aliviar las restricciones de recursos monetarios y de gestión que obstaculizan la inversión en calidad en estas instituciones. Señala que, en la medida que la intervención a través de estos fondos está condicionada al diseño y aprobación de un proyecto de mejora, ayu-

da no solo a mitigar las restricciones crediticias que impiden mejorar la calidad, sino también a producir definiciones en torno a la calidad y a la manera más eficaz para inducir su mejora. Sostiene Yamada que los criterios de elegibilidad para dicho fondo abren la oportunidad para lograr consensos en torno a un conjunto mínimo de prioridades a nivel nacional en este tipo de formación profesional. Eso ocurre, sobre todo, si se toma en cuenta que el tema de la calidad no involucra solamente inversión en capital físico -infraestructura y equipos-, pues las evidencias, en el caso peruano, señalan la necesidad de priorizar la calificación del cuerpo docente mediante becas y pasantías de especialización, y otras actividades que involucren la actualización de conocimientos y el desarrollo de capacidades de investigación docente.

3.5 EL FINANCIAMIENTO

Los datos disponibles en cuanto a la inversión estatal en los institutos y escuelas de educación superior dan cuenta de una atención creciente, sobre todo en el último decenio, tras las recomendaciones emitidas por el Consejo Nacional de Educa-



FOTO: CNE

ción, convertidas en Política de Estado el año 2007. Ello se puede apreciar mejor tomando como referente la inversión efectuada por alumno en este período. El siguiente cuadro da cuenta de ello:

Cuadro N° 10. Gasto público por alumno en institutos y escuelas de educación superior (S/.)

Años	Institutos y escuelas de educación superior
2005	1 633
2006	1 741
2007	1 856
2008	2 278
2009	2 735
2010	3 098
2011	2 470
2012	3 612
2013	4 278

Fuente: Minedu - Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), Ministerio de Economía y Finanzas.

La educación técnica es costosa por la necesidad de disponer de talleres, laboratorios e insumos, especialmente en los institutos tecnológicos. Estos últimos representan casi el 92% de la matrícula en este nivel educativo en el país. No obstante, como se puede apreciar en el cuadro anterior, el

gasto estatal por alumno, entre el 2005 y el 2013, se incrementó en más del 150%. Eso responde no solamente a un incremento del presupuesto en términos absolutos, sino también a que la matrícula en los institutos públicos se mantiene casi estable. Solo hubo un ligero incremento hasta el año 2013, tras una disminución hasta el año 2010. Esa tendencia se mantiene en los institutos superiores pedagógicos.

Respecto al financiamiento de la educación superior privada, no existen estudios recientes; no obstante, los datos disponibles muestran que es el sector que más ha crecido, tanto en el número de instituciones como en la matrícula. Sin embargo, ese crecimiento ha ido acompañado de una multiplicación de centros de formación de bajo costo y calidad, con equipos precarios y materiales insuficientes, docentes con bajos niveles de capacitación y actualización, mal remunerados y con una excesiva carga de alumnos. Ciertamente, también el sector privado exhibe algunas de las instituciones educativas de mayor calidad en este nivel educativo. Tal es el caso del Tecsup.

3.6 DOCENCIA E INVESTIGACIÓN

Vivimos un proceso de transición histórica marcado por cambios técnico-económicos en un intenso proceso de globalización de la economía que tiene en la información la fuente de su dinamismo y exige competencias laborales más amplias y complejas. En ese escenario, se valora la creatividad, la iniciativa, la horizontalidad, los equipos de trabajo autónomos, el autocontrol y la habilidad de interconectarse en los procesos de creación, ejecución y control mediante conocimientos técnicos, teóricos y empíricos.

Como efecto concurrente de la automatización de los procesos mecánicos, crece también el desempleo en las ramas de actividad tradicionales. Los vínculos contractuales se tornan precarios y la formación profesional requiere renovarse continuamente para responder a las exigencias del mercado laboral. Ello ha marcado el fin de las carreras profesionales estables. Ahora, tenemos itinerarios profesionales imprevisibles, cualquiera que sea la duración y el tipo de título obtenido en la formación inicial. En este contexto, la adaptabilidad adquiere una importancia fundamental, lo cual exige un tipo de docente y de estudiante que, como lo recomen-

daba ya el informe de Jacques Delors a la Unesco (1989), se halle permanentemente en disposición de “aprender a aprender”, es decir, que haga de la investigación parte sustantiva de su quehacer.

En contraste con ello, la orientación curricular y la práctica docente, en la mayor parte de institutos y escuelas de educación superior del Perú, aún tiende a ser rutinaria y meramente “instructiva”. Al respecto, el Proyecto Educativo Nacional diagnosticaba que “la escasa y poco pensada oferta de educación técnica la vuelve poco atractiva a miles de estudiantes que siguen insistiendo en postular en la universidad año tras año, en la búsqueda de mejorar la vida de las personas y con pocas opciones de articularse con las necesidades de perfiles necesarios para el aparato productivo actual y el proyectado” (CNE, 2007: 111)

El reglamento de los institutos superiores tecnológicos y escuelas superiores estatales y no estatales (Decreto Supremo N° 034-89-ED) establecía como requisito para ser docente el título profesional universitario. No obstante, ante la falta de personal con título universitario, ampliaba las posibilidades

a personal con grado de bachiller universitario, título profesional no universitario, especialistas egresados de segundo ciclo de las escuelas superiores de educación profesional y los profesionales técnicos egresados de los IEST. Eso sí, todos ellos desempeñaban la docencia con carácter interino.

El Decreto Supremo N° 005-94-ED disminuyó la experiencia exigible para el personal docente a tres años y amplió la alternativa a la experiencia gerencial, entre otros. Posteriormente, la legislación reglamentó por separado lo concerniente a los institutos superiores pedagógicos conjuntamente con las escuelas de arte, por un lado, y, por otro lado, lo relativo a los institutos superiores tecnológicos. Por su parte, el Decreto Supremo N° 023-2001-ED llamaba a los docentes “formadores” y estipulaba que serían profesionales en educación o en otras especialidades con formación pedagógica o experiencia docente. Ello fue modificado por lo que dispuso el estatuto del Colegio de Profesores del Perú (Decreto Supremo N° 017-2004-ED, modificado por el Decreto Supremo N° 020-2004-ED) al señalar que “la colegiación es obligatoria – en el Colegio de Profesores– para el ejercicio de la docencia en las instituciones educativas públicas y privadas de la Educación Básica, Técnico Produc-

tiva y Educación Superior No Universitaria que integran el Sistema Educativo Peruano”. De esa manera, extendía así la obligación de los docentes de las instituciones no universitarias de contar con el título pedagógico.

Finalmente, la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior N° 29394, aprobada el año 2009, estableció en su artículo 38° que “para el ejercicio de la docencia en los institutos y escuelas, se requiere de título universitario o profesional de acuerdo con la especialidad” y, en su artículo 39°, señala que “durante la jornada laboral el docente cumple las funciones de enseñanza, investigación, producción, actualización científico-técnica, administración del sistema educativo, asesoramiento y supervisión”.



FOTO: CNE

3.7 COBERTURA

La matrícula en los institutos superiores tecnológicos en el Perú, entre el año 2004 y el 2014, aumentó en casi el 50%. Ese porcentaje corresponde,

casi en su totalidad, a la expansión de la matrícula en el sector privado, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro N° 11. Alumnos matriculados en IEST, 2004-2014

Año	Total	Tipo de gestión					
		Pública	%	Convenio	%	Privado	%
2004	263 500	101 512	38,5%	834	0,3%	161 154	61,2%
2005	259 142	93 647	36,1%	267	0,1%	165 228	63,8%
2006	282 064	100 820	35,7%	1 087	0,4%	180 157	63,9%
2007	317 117	108 973	34,4%	182	0,1%	207 962	65,6%
2008	307 923	101 479	33,0%	184	0,1%	206 260	67,0%
2009	328 230	100 672	30,7%	409	0,1%	227 149	69,2%
2010	246 684	80 476	32,6%	494	0,2%	165 714	67,2%
2011	355 634	104 524	29,4%	779	0,2%	250 331	70,4%
2012	354 813	103 259	29,1%	784	0,2%	250 770	70,7%
2013	363 245	105 245	29,0%	743	0,2%	257 257	70,8%
2014	361 260	108 578	30,1%	650	0,2%	252 032	69,8%

Fuente: MINEDU - Censo Escolar, 2004-2014.
Elaboración: MINEDU - DESTP.

Según la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de Unesco, el Perú tenía, el año 2010, la tercera tasa neta de matrícula más alta en educación secundaria de América Latina, después de Chile y Argentina. Eso habría

provocado una fuerte presión hacia los estudios superiores, debido a que los que se realizan en la educación secundaria no son suficientes para obtener buenos empleos en nuestro mercado de trabajo.

Un estudio del año 2007 sobre las tendencias de la demanda y la oferta de la educación superior en el Perú (Díaz, 2007) mostró que la demanda por educación técnica estaba concentrada en las actividades de comercio y servicios. Las carreras asociadas a las actividades industriales tenían el 13.6% de la demanda; las extractivas, el 16.2%; y las de comercio y servicios llegaron a 70.2%. Este fenómeno se presentaba en las instituciones públicas y en las privadas. Aquel estudio encontró que las cinco carreras con mayor demanda concentraron el 58% del total de los postulantes y se distribuían de la forma siguiente: Computación e Informática, 21.2%; Enfermería Técnica, 15.4%; Administración de Negocios Agropecuarios, 12.1%; Administración de Negocios, 5.4%; y Mecánica Automotriz, 4.0%. En los IEST públicos, las carreras con mayor demanda fueron Enfermería Técnica, seguida de Computación e Informática, Administración de Negocios Agropecuarios, Mecánica Automotriz, y Administración de Negocios. En los IEST privados fueron Computación e Informática, seguida de Administración de Negocios, Enfermería Técnica y Técnica en Farmacia.

La Dirección de Educación Superior Tecnológica y Técnico Productiva del Minedu señala que las carreras técnicas con mayor demanda de matrícula, a nivel de IEST, son Administración, Salud, Compu-

tación e Informática; y, a nivel de Cetpro, Computación e Informática y Estética Personal. Teniendo en cuenta que, el año 2012, la PEA ocupada concentrada en Servicios y Comercio llegó a ser el 51%, se requiere acciones que conduzcan a una mayor diversificación en la formación técnica. He aquí el panorama del empleo en el país al año 2012:

Cuadro N°13. Distribución de la PEA-Ocupada, 2012

Rubro económico	Porcentaje PEA REAL	En números
Servicios	31 %	4 829 400
Agricultura/ Pesca / Minería	25 %	4 038 900
Comercio	20 %	2 938 800
Manufactura (Industria)	10,5 %	1 626 500
Transportes y Comunicaciones	7,7 %	1 190 300
Construcción	5,9 %	917 600
TOTAL	100%	15 541 500

PEA ocupada: 15 541 500 personas (8 719 600 hombres / 6 821 900 mujeres). 51 % en servicios y comercio

FUENTE: INEI –Encuesta Nacional de Hogares.

Presentado por Amaro, 2014 tomado de http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/estadisticas_oferta_laboral/ambito/2013/peru_total_ambito_005_2001-2013.pdf

La oferta de carreras que tienen los IEST y la de las ocupaciones de los Cetpro no guardan concordancia con las demandas de los sectores productivos. La oferta de formación profesional técnica en el sector Construcción, por ejemplo, a pesar

de su crecimiento económico, solo llegó al 2,71%; por otro lado, la demanda, según la Segunda Encuesta de Desarrollo Ocupacional (EDO), es de 30 975 trabajadores. Estos profesionales técnicos tienen los más altos porcentajes de empleo dentro del conjunto de especialidades de nivel superior técnico. Ciertamente, hay carreras con mayor demanda que la de construcción, pero la alta oferta de profesionales que compiten por los puestos que ellas requieren tiende a saturarlas. Ello sucede, por ejemplo, en Contabilidad, Computación y Administración.

Según Jaramillo (2014), la demanda de trabajadores calificados creció en 40% entre el 2004 y el 2012; mientras que el número de graduados, durante los mismos años, creció en 36% (Enaho). Sin embargo, el 50% de las empresas más grandes del país manifiestan tener dificultades para contratar mano de obra calificada (Apoyo Consultoría, 2013) y, según cifras del MTPE (2012), el Perú registró 7,4% de desempleo juvenil, así como 1,2% entre los adultos. Esta situación se da, en parte, porque algunos perfiles de formación profesional no responden a las necesidades del mercado (MTPE, 2014) y porque los jóvenes se forman en ocupaciones en las que no hay suficiente demanda o, si están en la carrera adecua-

da, la formación que reciben no está a la altura de las expectativas de los potenciales empleadores (Jaramillo, 2014).

Durante el periodo 2005-2010, el crecimiento anual de la matrícula en los institutos y escuelas de educación superior se mantuvo estable en torno a los 360,000 alumnos. Fue mayor, sin embargo, en los institutos tecnológicos más que en los pedagógicos. En el 2013, los estudiantes universitarios representaron el 20% de la matrícula de quienes se encontraban entre 18 y 24 años; los que estudiaban educación superior pedagógica, el 0.45 %; los que hacían formación tecnológica abarcaban el 9 %; y aquellos que hacían formación artística representaban el 1 %. Los que se encontraban en los Cetpro ese año constituían el 6 % de la mencionada población etaria.

En los años siguientes, el comportamiento de la matrícula en los IEST no se estancó. Siguió en aumento, aunque no en la proporción en que esto ocurrió en las universidades. El estudio del Sineace antes mencionado detectó que este crecimiento en el acceso vino acompañado de un incremento en la deserción, lo que es consistente con un stock de matrícula relativamente constante (Yamada, 2013).

En la matrícula de este nivel educativo, se percibe una preferencia a favor de las instituciones de gestión privada. Así, la matrícula en los IEST de gestión privada se incrementó, en esta década, en 56,39 %, mientras que, en los de gestión pública, incluyendo los que tienen convenio, solo lo hizo en 3,6 %.

Cabe también notar que, si tenemos en cuenta la ubicación geográfica de los IEST públicos y su matrícula, se evidencia que, aunque el Estado tiene mayoritaria presencia de este tipo de instituciones al interior del país, la cobertura de su matrícula es menor.

Estos datos nos invitan a indagar si las carreras que ofertan los IEST públicos responden a las necesidades regionales y nacionales. Así también, nos hace preguntarnos qué sucede en el servicio público que ofrecen los IEST públicos para que se produzca una diferencia de matrícula tan significativa entre estos y los de gestión privada, que llega a cuarenta y un puntos porcentuales. Una posible explicación es la poca valoración de los jóvenes y sus familias a la educación superior técnica de gestión pública. Sin embargo, al no repetirse este hecho en

los Cetpro, en los que la diferencia entre las instituciones públicas y privadas apenas alcanza a dos puntos porcentuales, tienen que existir otras causas que es necesario investigar para introducir las medidas correctivas al respecto. Según la opinión de la Presidenta de Asiste Perú, se debe, principalmente, a la obsolescencia de la infraestructura y del equipamiento de las instituciones educativas públicas en este nivel, por un lado, y a la deficiente gestión y manejo de las inversiones y financiamiento, por otro. (Asiste, 2014).

Cabe también notar que las carreras que ofertaban los IEST, hasta el año 2013, no tenían categorías de familias, lo que ocasionó una dispersión que dificulta la selección de personal en el ámbito laboral. Hasta el año 2013, se ofertaron 154 carreras²⁰. El Minedu logró, ese año, reducirlas a veinte familias.

Es significativa la coincidencia de los diferentes estudios realizados por distintas entidades nacionales e internacionales. Ambos señalan la desarticulación entre la oferta formativa y la demanda del sector productivo, lo cual no permite una adecuada inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

²⁰ Por ejemplo, las carreras correspondientes a administración eran veinticinco. Se diferenciaban en su denominación: Administración Hotelera, Administración de Servicios de Hostelería, Administración y Gerencia en Hotelería Internacional, Administración de Hoteles y Restaurantes, y Administración de Hoteles, Restaurantes y Afines.

Esto ocasiona una pérdida considerable de recursos fiscales invertidos en su formación profesional, lo que, a su vez, tiene como consecuencia la pérdida de eficiencia en la economía.

Se evidencia así una desarticulación entre la matrícula de alumnos el año 2014 y los planes o proyectos de desarrollo regional concertados al 2021. Por ejemplo, se puede apreciar una alta cantidad de matriculados en la categoría “salud” en todas las regiones, aunque ellas no la hayan considerado prioritaria. También es muy significativa la matrícula en el campo laboral de “servicios”, que excede, con mucho, a todas las demás carreras en cada región. Y, al contrario, es preocupante la escasa matrícula que tienen aquellas especialidades que responden a las necesidades priorizadas por las regiones en sus planes concertados al 2021.

Esta situación corrobora lo encontrado en los diferentes estudios y exige medidas correctivas urgentes. Llama la atención, por ejemplo, que regiones pesqueras como Callao y Piura no tengan suficiente matrícula para esta prioridad regional: la primera no tiene la especialidad y la segunda solo cuenta con un pequeño número de alumnos en ella. Esto se repite en las regiones mineras Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Puno: la primera no tiene la

especialidad y las otras tres casi no tienen alumnos.

El Minedu ha diseñado una nueva orientación de oferta formativa para los institutos superiores de educación tecnológica con la intención de vincularla con las actividades económicas más dinámicas en términos nacionales y regionales. Privilegia a las instituciones que hayan desarrollado esta cultura proveyendo un servicio formativo pertinente. Pretende fortalecerlas para convertirlas en instituciones de excelencia que conformen redes. Su propósito es compartir su experiencia con otras instituciones similares, mejorar sus prácticas exitosas y extenderlas para elevar la calidad de la provisión del servicio.

Cabe señalar que, a diferencia de los IEST, los Cetpro públicos han tenido una demanda de matrícula consistente en los últimos años. De hecho, si sumamos el desempeño de las instituciones de gestión directa con el de las instituciones de gestión pública mixta (convenio), encontramos que la matrícula pública está casi a la par con la privada, exceptuando el año 2014, en el que aquella superó a esta.

3.8 LA PROPUESTA DE NUEVA LEY DE INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En el año 2009, se aprobó la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior N° 29394. Durante el año 2014, tanto desde el Congreso de la República como desde el Minedu, se ha trabajado un proyecto de ley para instituciones y escuelas de educación superior. En el primer trimestre de trabajo legislativo, se está debatiendo en la Comisión de Educación, Juventud y Deportes, antes de su presentación al Pleno en el año 2015.

El Minedu ha señalado que el proyecto de ley en elaboración busca regular el accionar de los institutos y escuelas de educación superior para facilitar el proceso de autorización de funcionamiento de estas instituciones y mejorar la calidad de la formación que imparten. Su propósito es reducir el plazo de autorización de tres años a noventa días y los pasos, de ochenta a ocho, a fin de dinamizar la constitución de más instituciones educativas correspondientes a ese nivel. Se busca superar las dificultades que impone una administración pública que tiende a la sobrerregulación. Este proyecto quiere, igualmente, flexibilizar las condiciones de titulación y de contratación de docentes. Por otra parte, se pretende mejorar la articulación académica

para que estas instituciones brinden una formación que responda a las necesidades del mercado laboral del país. Busca, asimismo, establecer la obligatoriedad del seguimiento a los egresados y facilitar la convalidación de estudios técnicos en las universidades, así como el tránsito entre instituciones.

Una de las razones que impulsan este proyecto de ley es que las instituciones educativas existentes no están atendiendo suficientemente las demandas del sector productivo. Debido a ello, se requiere estimular la creación de instituciones educativas que ofrezcan nuevas carreras.



FOTO: UNIMSM

RECOMENDACIONES

1. En las actuales condiciones, el desarrollo de la educación superior peruana deberá tener como eje la búsqueda de mayores niveles de calidad académica, condición necesaria para el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los peruanos. El Proyecto Educativo Nacional, así como la nueva Ley Universitaria y los proyectos de ley de institutos y escuelas de educación superior, apunta en esa dirección.

Una orientación estratégica en esa dirección es la articulación de la educación superior en su conjunto. Se trata de una propuesta que forma parte del Proyecto Educativo Nacional diseñado por el CNE. Un instrumento básico para ello es una ley marco para el conjunto de la educación superior que establezca mecanismos de articulación y cooperación entre sus diversos componentes, con funciones concurrentes y tránsitos entre sus diferentes niveles.

2. En el caso de las universidades públicas, su reforma supone, ante todo, definir políticas de Estado para su desarrollo. Es una condición que

provee, en parte, la nueva Ley Universitaria y que deberá continuar estableciendo la Sunedu, como organismo regulador y promotor de la calidad en el ámbito universitario. En esa perspectiva, es preciso pensar las universidades a escala nacional para generar un sistema universitario nacional coherente y pertinente –sobre todo entre las universidades públicas–, articulado por macro regiones, con liderazgo de universidades de carácter emblemático en las cuales se dé prioridad a la investigación y los posgrados. Para inducir una marcha en esa dirección, la Sunedu deberá contar con un fondo adicional al que cubre el presupuesto del conjunto de instituciones universitarias públicas.

3. Se deberá también frenar la tendencia a multiplicar universidades públicas sin correspondencia con objetivos nacionales claramente definidos ni consideración alguna a la existencia de una efectiva masa crítica académica disponible para garantizar una eficiente actividad universitaria. Lo deseable es la existencia de una universidad pública por región, que ofrez-

- ca, mediante la apertura de sedes en sus zonas más importantes, las especialidades pertinentes a su desarrollo.
4. Se requiere, igualmente, replantear los términos de la carrera docente con el objetivo de promover una estricta meritocracia vinculada al fomento de una cultura de evaluación y mejora permanente de la calidad académica. Una vía para ello podría ser el rediseño de las categorías docentes en el sentido de su mayor diversificación. Se debe, para eso, establecer condiciones que permitan una mejora gradual y selectiva de los salarios, y que vinculen las posibilidades de ascenso y reconocimiento con la calificación y el desempeño académico. Con el objetivo de fortalecer la masa crítica de investigadores con que cuenta el país, se deberá otorgar el financiamiento adecuado a la condición de docente investigador, eso sí, en estricta atención a resultados.
 5. La nueva Ley Universitaria exige del grado de magister para el ejercicio de la docencia universitaria y otorga un plazo de cinco años para el cumplimiento de esta disposición. Se trata de una medida pertinente, pero en ausencia de mecanismos de financiamiento de estos estudios para los docentes que ya se hallan en ejercicio (que deberían incluir la liberación total o parcial de la carga lectiva), propiciará que la demanda de estos estudios tienda a dirigirse hacia las instituciones y programas con menores exigencias académicas (como ha ocurrido hasta ahora). Lo recomendable, en este punto, es que el Estado provea fondos (que bien podrían ser crediticios) y condiciones laborales (sujetos a condiciones básicas de desempeño) que permitan el acceso a posgrados de alta calidad y fortalezcan a estos.
 6. En el marco del Acuerdo Nacional, con la contraparte de compromisos de la universidad, con metas e indicadores para la medición de su logro, de los que la Sunedu informe al país, el Estado deberá comprometerse firmemente a otorgar mayores recursos a las instituciones universitarias públicas para el desarrollo de su actividad. Debe declararlas interés nacional prioritario. Un paso inicial en esa dirección lo provee la nueva Ley Universitaria al proponer como plan piloto el desarrollo de un Programa de Fortalecimiento Institucional entre doce universidades públicas. Es preciso dar señales efectivas en esa dirección dotando de financiamiento a ese plan.

7. Considerando la especificidad de la gestión en las instituciones académicas y la importancia que, para ello, tiene la flexibilidad en el manejo de los recursos, es preciso establecer un sistema de gestión financiera sobre la base de un presupuesto por resultados. Se trata de un factor decisivo para el mejoramiento de los procesos académicos y el fomento de la generación de recursos propios. Ceñir a las instituciones de educación superior a criterios y mecanismos de administración pública centrados en procesos que tienden a ser engorrosos limita severamente su autonomía y el cumplimiento de sus funciones, que giran en torno a la innovación y la creatividad vinculadas a la investigación.
8. La nueva Ley Universitaria declaró en reorganización el Sineace. Se trata de una medida pertinente debido a la magnitud de los problemas a resolver en el aseguramiento de la calidad académica. Los mecanismos y criterios técnicos de evaluación de la calidad no se definen por sí mismos, sino que deberán responder a orientaciones políticas relativas a qué tipo de educación superior requiere el país y con qué orden de prioridades.



9. Atendiendo a nuestra condición de país multicultural, la educación, en su conjunto, debería tener una orientación intercultural que permita construir una cultura de convivencia en términos de respeto y valoración de esa diversidad, así como la producción de saberes pertinentes al mayor aprovechamiento de aquella diversidad. Entre tanto, las universidades interculturales ya existentes deberían ser consideradas laboratorios de experimentación de nuevos diseños institucionales y curriculares en la educación superior peruana. Para ello, se les debe proveer de mayores grados de autonomía, no

- solo en lo relativo a su orientación epistémica, sino también en cuanto a los criterios y mecanismos de incorporación de docentes y estudiantes.
10. El objetivo nacional de búsqueda de mayor equidad social supone el reconocimiento de las diferencias. En tal sentido, se deberá promover también la existencia de programas de acción afirmativa que den acceso y acompañamiento académico diferenciado a la educación superior para poblaciones con desventajas estructurales, como es el caso de las poblaciones rurales o de culturas que sufren efectos de exclusión.
 11. En cuanto a la política de dotación de becas de posgrado, se deberá tomar en cuenta criterios diferenciados, según el nivel académico al que den acceso. Así, en las becas de pregrado, debería haber un fuerte componente de inclusión social. Sin embargo, en las de posgrado, la atención deberá estar centrada en criterios de mérito académico que incluyan el aseguramiento de mecanismos de retorno o resarcimiento por parte de los usuarios. Un país con escasos recursos económicos no puede permitirse el lujo de financiar la formación de masa crítica para países con mayores recursos.
 12. El financiamiento de la educación superior siempre será un tema delicado en un país con recursos insuficientes. A la vista de ello, el Estado deberá mantener la tendencia observada en la última década de mayor inversión por alumno, pero deberá también fomentar la participación del sector privado –una vía para ello es el trato tributario diferenciado y condicionado al cumplimiento de compromisos evaluables en cuanto a su cumplimiento- para alcanzar mayores niveles de cobertura. Asimismo, deberá flexibilizar los criterios de uso de fuentes financieras como el canon, cuyo empleo es, en la actualidad, muy restringido.
 13. A fin de fortalecer la relación entre las instituciones de educación superior, los sectores productivos y las instancias de gobierno central y regional, se deberá promover la constitución de parques industriales en los que las universidades asociadas entre sí ensayen procesos conducentes a incorporar mayor valor agregado a la producción.
 14. Tomando en cuenta que uno de los factores que concurrieron en el deterioro de la calidad académica en las universidades peruanas fue el retraimiento del Minedu en su rol de órgano

rector de la educación en el Perú, es preciso afirmar ese rol, empoderando a los órganos de línea encargados de coordinan el tema universitario. El balance de lo actuado en cuanto a creación y autorización del funcionamiento de universidades revela que el periodo que va desde la creación legal de una universidad pública hasta su licenciamiento define el rumbo que ésta seguirá. Asimismo, deja notar que los elementos capitales en ello son el diseño del Proyecto de Desarrollo Institucional y la composición de la Comisión Organizadora de esa universidad. No obstante su condición de entidad promotora de aquellas universidades, el rol del Minedu en la definición de esos elementos se limitó a sancionar lo decidido y actuado por terceros, por lo general actores con intereses particulares en este tema. Tal situación no debería continuar.

15. Una tarea en la que se encuentran comprometidas casi la totalidad de universidades, en cumplimiento de la ley, es la elaboración de nuevos estatutos. El Consejo Nacional de Educación propuso un conjunto de lineamientos que están siendo útiles para el cumplimiento de esa tarea. La posibilidad de dotarse autónomamente de normas que regulen su funcionamiento debe

ser asumida por las universidades públicas como una gran responsabilidad para con el país y la comunidad universitaria nacional.

16. La elaboración del estatuto deberá efectuarse sobre la base de los intereses nacionales y considerando las tendencias fundamentales que definen el curso del mundo contemporáneo. Debe tomar en cuenta, igualmente, nuestra condición de sociedad multicultural, heredera de una de las grandes matrices civilizatorias producidas por la humanidad surgida en el espacio andino. Siendo su propósito construir una comunidad académica de espíritu crítico, corresponde prestar particular atención a la naturaleza y dinámica del conocimiento científico tecnológico mediante la evaluación de sus alcances en la construcción de comunidades de vida sustentadas en el reconocimiento del valor de la diversidad.

17. En cuanto a los institutos y escuelas de educación superior, la discusión de una nueva ley que los regule deberá tener carácter prioritario. Ella deberá dotar de mayor autonomía de gestión a las instituciones públicas de este tipo, así como promover la asociación con el sector privado.

En consonancia con lo aprobado para el ámbito universitario y en la perspectiva de construir un sistema de educación superior que vincule a las universidades con las demás instituciones de educación superior, se debería crear un organismo regulador de los institutos y escuelas de educación superior adscrito al Minedu, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa que sea responsable de asegurar la calidad de la oferta de formación profesional en los programas y carreras que ofrezcan dichas instituciones en el ámbito nacional.

18. La autorización de funcionamiento de un instituto o escuela de educación superior, así como las carreras que estos ofrezcan, debe ser dada después de haber verificado la calidad del servicio que se brindará y la pertinencia de la carrera para el desarrollo regional o nacional. La autorización debe ser temporal y, para su renovación, se debe haber comprobado que se mantiene o incrementa la calidad inicial del servicio.

La acreditación de carreras e instituciones es un mecanismo básico de promoción de su calidad. La difusión pública de sus resultados ayuda a tomar decisiones al elegir una carrera o una institución o escuela. El período de duración de la acreditación no debería ser muy corto, dado los recursos y tiempo que demanda su logro.

19. Es preciso establecer una organización modular de los estudios que permita la certificación gradual de competencias y facilite el desempeño laboral en ellas.

El Minedu y las instituciones de educación superior deben propiciar la conformación de un cuerpo docente idóneo, multidisciplinario y competente para responder adecuadamente a los requerimientos actuales de profesionales o técnicos, y a las necesidades de desarrollo regional y nacional. Un medio para ello es la exigencia de las certificaciones correspondientes al área académico-profesional de su ejercicio, como parte de la definición de los términos de una carrera docente con condiciones específicas.

REFERENCIAS

- ACOSTA SILVA, Adrián (2000): Estado, políticas y universidades en un período de transición. México: FCE.
- AMARO ALZAMORA, Gabriel (2014) “Educación superior tecnológica”. Exposición del gerente general de la CONFIEP a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, 27 de octubre, 2014.
- ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES (2013). *Resumen Estadístico 2013*. Lima: Dirección General de Planificación Universitaria Dirección de Estadística e Informática.
- ASISTE PERÚ (2014). “*Propuestas para una nueva ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior*”. Exposición a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, 2014
- ATTALI, Jacques (1998): *Mañana una élite mundial*. El Correo de la UNESCO. Septiembre: 37.
- ATTALI, Jacques: *Pour un modèle européen d’enseignement supérieur*. Tomado de: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984000840/index.shtml>
- BURGA DÍAZ, Manuel: *Tres reformas, tres crisis y sus resultados en la actualidad*. Intervención en coloquio sobre la universidad peruana, Octubre, 2011.
- BURGA DÍAZ, Manuel (2008). *La reforma silenciosa*. Descentralización, desarrollo y universidad regional. Lima: PUCP-UP-IEP.
- BRUNNER, José Joaquín (2011): *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA
- CALLINICOS, Alex: *Las universidades en un mundo neoliberal*. Tomado de: http://firgoa.usc.es/drupal/files/Callinicos_0.pdf
- CINDA: *Informe sobre el sistema de educación superior universitaria del Perú, 2009*
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
- 1982 Ley N° 23384, *Ley General de Educación*
- 1983 Ley N° 23733, *Ley Universitaria*
- 2003 Ley N° 28044, *Ley General de Educación*
- 2005 Ley N° 28518, *Ley sobre modalidades formativas laborales*

2009 Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior

2014 Ley N° 30220, Ley Universitaria

CONAFU, Portal Web <http://www.anr.edu.pe/conafu/index.html>.

CONEAU, Portal Web <http://coneau.gob.pe/>

CONEACES, Portal Web <http://www.coneaces.gob.pe/>

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2007). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE

CUENCA PAREJA, Ricardo (2012). *Educación superior: movilidad social e identidad*. Lima: IEP

DEL MASTRO, Cristina (2011). *La educación superior en Iberoamérica 2011. La educación superior en Perú. 2005 – 2009*. CINDA, mayo 2011. Tomado de: <http://www.universia.net/wp-content/uploads/Peru11.pdf>

DELORS, Jacques (1998). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO*. Paris: Ediciones UNESCO

DERRIDA, Jacques: *Las pupilas de la universidad*. Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53700714>

DE SOUZA SANTOS, Boaventura (2006): *La universidad popular del Siglo XXI*. Lima: UNMSM.

DIAZ, Juan José (2007) Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. Consultado en: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/analisis-2.pdf>

EDUCACIÓN

1996 Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de inversión en la educación

2002 Decreto Supremo N° 014 – 2002 – ED, Reglamento de Creación, Autorización y Revalidación de Funcionamiento de instituciones de Educación Superior No Universitaria de Formación Tecnológica.

2010 Decreto Supremo N° 004 – 2010 – ED, Reglamento de la Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior.

2012 Decreto Supremo N° 011 – 2012 – ED, Reglamento de la Ley General de Educación N° 28844

ESCOTET, Miguel A (1988). *La educación superior en entredicho*. El Correo de la UNESCO. Septiembre.

GIBBONS, Michael (1998). *Pertinencia de la educación superior en el Siglo XXI*. Londres: Association of Commonwealth universities. Tomado de: http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/gibbons_victor_manuel.pdf

- HANUSHEK, Erick (2007) The role of education quality in economic growth. Tomado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf>
- HAYA, Raúl (2005) “*Estudio sobre la situación de la educación superior tecnológica en el Perú*”. Lima, noviembre 2005
- JARAMILLO, Miguel (2014). *Articulación entre demanda formativa y demanda laboral*. Lima: GRADE
- LEON, María Isabel (2014). “*La educación superior tecnológica en el Perú*”, Presidenta ASISTE PERÚ 2014. Presentación a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, Lima, 2014
- LLISTERRI, Juan José y otros (2014). *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad*. Serie políticas públicas y transformación productiva. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina N° 13 / 2014
- MEISTER, Jeanne (2000). *Universidades empresariales. Cómo crear una fuerza laboral de clase mundial*. Bogotá: Mc Graw Hill
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ. Dirección de Coordinación Universitaria (2006). *La Universidad en el Perú: Razones para una reforma universitaria, Informe 2006*. En: <http://www2.minedu.gob.pe/dcu/files/libro7.pdf>
- MORIN, Edgar: Los siete saberes necesarios para la educación del futuro
- OFICINA DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA (2010). 2020, tendencias universidad. Estudio de prospectiva. Madrid: OCU
- ORTEGA Y GASSET, José (2007). *Misión de la universidad*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- ORTIZ CABALLERO, René: A propósito del modelo de gobierno de universidad privada en la Ley Universitaria de 1983: El futuro de la universidad peruana. Intervención en coloquio sobre la universidad peruana, Octubre, 2011.
- PIQUÉ DEL POZO, Javier: Gobierno universitario, democracia, cogobierno y gestión eficiente. Intervención en coloquio sobre la universidad peruana, Octubre, 2011.
- PROCALIDAD (2013). Estudio definitivo del PIP “Mejoramiento de la calidad de la Educación Superior”. Consejo Superior del SINEACE. Lima, noviembre 2013
- SALABURU, Pello (2007). *La universidad en la encrucijada. Europa y EEUU*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.
- SALAZAR BONDY, Augusto (2004). “El sentido de la educación universitaria”. En: Cuadernos de Reflexión y Debate I. Lima: Oficina de Coordinación Universitaria.
- SALMI, Jamil (2009). *El desafío de crear universidades de clase mundial*. Bogotá: Banco Mundial.
- SCIMAGO INSTITUTIONS RANKING REPORT (2012). Tomado de: http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/investigacion/rankings_universidades/sir_2012_world_report.pdf

- SOTA NADAL, Javier: Gobierno universitario. Una reflexión sobre el poder. Intervención en coloquio sobre la universidad peruana, Octubre, 2011.
- RAMA, Claudio (2005). La tercera reforma de la educación superior en América Latina 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas: IESALC.
- RÍOS BURGA, Jaime (2009): La universidad en el Perú: Historia, presente y futuro (6 vols.). Lima: ANR.
- RODRIGUEZ CUBA, Javier (2014). "Diagnóstico sobre la Educación Técnico-Profesional". Estudio elaborado para la Comisión de Educación Superior del CNE del Perú, abril 2014
- ROMERO, Alberto (2002) Globalización y pobreza. Nariño: Universidad de Nariño
- UNESCO: Declaración mundial sobre la educación superior en el Siglo XXI. 1998
- TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos (1996). La educación superior en el umbral del siglo XXI. Ediciones GRESAL/ UNESCO. 143 p.
- UNESCO/OREALC (2013). Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015. Santiago: OREALC.
- YAMADA, Gustavo. Triple E: Economía, educación y empleo. <http://gustavoyamada.blogspot.com>
- YAMADA, Gustavo y otros (2013). Educación Superior en el Perú: Retos para el aseguramiento de la calidad. Lima: SINEACE.
- YIBING, Wang: Educación superior para el desarrollo humano y social en Asia y el Pacífico. Tomado de: <http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/7935>

The background is a solid blue color with several overlapping, semi-transparent circles of varying shades of blue. A small, white, downward-pointing triangle is located in the upper right quadrant. The word "Anexos" is written in a white, bold, sans-serif font in the lower right quadrant.

Anexos

Anexo 1: Universidad

Cuadro N° 1. Ranking de competitividad: Indicadores de conocimiento

País	Posición en ranking	Componentes			
		Educación superior y capacitación	Preparación tecnológica	Innovación	Colaboración industria-universidad en I+D
Argentina	104	45	82	97	66
Brasil	57	41	58	62	54
Chile	33	32	42	48	39
Colombia	66	69	68	77	49
España	35	29	27	37	57
Estados Unidos	3	7	16	5	2
México	61	87	79	61	44
Perú	65	83	92	117	109

Fuente: World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2014 - 2015

Fuente: Indecopi. Dirección de Inventiones y Nuevas Tecnologías 2014

Cuadro N° 2. Canon por universidad y monto

N°	Universidad	Monto
1	Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco	75 350 418
2	Universidad Nacional San Agustín	41 277 546
3	Universidad Nacional San Luis Gonzaga	27 369 235
4	Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo	25 920 706
5	Universidad Nacional del Santa	25 920 707
38	Universidad Nacional Tecnológica del Cono Sur de Lima	113 617
39	Universidad Nacional de San Martín	65 902
40	Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios	63 025
41	Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	34 005
42	Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas	1 311

Elaboración propia. Fuente: ANR, Datos Estadísticos Universitarios. Dirección de Estadística

Anexo 2: Institutos y escuelas de educación superior

Cuadro N° 3. Número de institutos de educación superior tecnológica por regiones y tipo de gestión

Región	Total 2012	Total 2013	Total 2014	IEST Públicos			IEST Convenio			IEST Privados		
				2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Total	752	778	790	338	348	367	6	6	6	408	424	417
Amazonas	8	11	10	8	9	9	0	0	0	0	2	1
Ancash	42	44	43	25	27	27	0	0	0	17	17	16
Apurímac	17	18	17	13	14	13	0	0	0	4	4	4
Arequipa	51	51	54	12	12	12	3	3	3	36	36	39
Ayacucho	18	20	20	13	15	15	0	0	0	5	5	5
Cajamarca	33	40	48	19	22	29	1	1	1	13	17	18
Callao	5	7	6	0	1	1	0	0	0	5	6	5
Cusco	44	41	47	17	14	22	0	0	0	27	27	25
Huancavelica	16	16	16	16	16	16	0	0	0	0	0	0
Huánuco	18	17	17	11	11	11	0	0	0	7	6	6
Ica	31	31	32	10	10	10	1	1	1	20	20	21
Junín	40	39	39	22	22	22	0	0	0	18	17	17
La Libertad	39	48	47	22	25	27	1	1	1	16	22	19
Lambayeque	35	35	37	12	12	12	0	0	0	23	23	25
Lima	188	189	181	35	35	37	0	0	0	153	154	144
Loreto	18	20	20	14	14	14	0	0	0	4	6	6
Madre de Dios	4	4	4	3	3	3	0	0	0	1	1	1
Moquegua	10	10	10	8	8	8	0	0	0	2	2	2
Pasco	10	10	10	9	9	9	0	0	0	1	1	1
Piura	39	40	41	22	22	22	0	0	0	17	18	19
Puno	34	34	35	23	23	23	0	0	0	11	11	12
San Martín	24	25	27	10	10	11	0	0	0	14	15	16
Tacna	11	11	12	3	3	3	0	0	0	8	8	9
Tumbes	4	4	4	3	3	3	0	0	0	1	1	1
Ucayali	13	13	13	8	8	8	0	0	0	5	5	5

Nota: El número de instituciones educativas corresponde a aquellas instituciones que declararon matrícula a nivel de familia de carreras.

Fuente: MINEDU - Censo Escolar, 2012-2014

Elaboración: MINEDU - DESTP (Extracto del cuadro del año 2004 a 2014)

Cuadro N° 4. Matrícula en carreras agrupadas por familias, 2009-2013

Familia de carreras	2009		2010		2011		2012		2013	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Total	328 230	100	246 684	100	355 634	100	354 813	100	363 245	100
Familia de actividades deportivas	111	0,0	246	0,1	643	0,2	84	0,0	79	0,0
Familia de artes gráficas	6 441	2,0	8 051	3,3	14 977	4,2	11 422	3,2	14 202	3,9
Familia de construcción	5 850	1,8	5 485	2,2	17 298	4,9	7 438	2,1	9 243	2,5
Familia de actividades agrarias	15 277	4,7	15 214	6,2	13 624	3,8	13 287	3,7	13 886	3,8
Familia de actividades marítimo pesqueras	612	0,2	493	0,2	924	0,3	329	0,1	342	0,1
Familia de administración y comercio	87 386	26,6	- -	0,0	98 421	27,7	116 748	32,9	122 918	33,8
Familia de computación e informática	58 655	17,9	56 113	22,7	53 880	15,2	55 003	15,5	55 787	15,4
Familia de comunicación, imagen y sonido	3 581	1,1	4 359	1,8	5 139	1,4	5 525	1,6	5 717	1,6
Familia de estética personal	1 268	0,4	1 282	0,5	6 214	1,7	1 422	0,4	1 339	0,4
Familia de hostelería y turismo	25 440	7,8	26 553	10,8	24 377	6,9	22 718	6,4	19 784	5,4
Familia de electricidad y electrónica	9 624	2,9	8 951	3,6	9 631	2,7	9 755	2,7	9 951	2,7
Familia de industrias alimentarias	2 569	0,8	2 403	1,0	2 904	0,8	2 787	0,8	2 785	0,8
Familia de mecánica y metales	6 739	2,1	6 940	2,8	8 977	2,5	6 999	2,0	7 955	2,2
Familia de mecánica y motores	12 107	3,7	11 787	4,8	10 181	2,9	12 282	3,5	12 097	3,3
Familia de minería	1 361	0,4	1 392	0,6	1 793	0,5	1 840	0,5	1 237	0,3
Familia de química	1 071	0,3	960	0,4	3 061	0,9	982	0,3	1 010	0,3
Familia de salud	87 661	26,7	92 919	37,7	78 198	22,0	82 582	23,3	80 430	22,1
Familia de servicios sociales y asistenciales	799	0,2	1 031	0,4	2 921	0,8	990	0,3	1 369	0,4
Familia de textil y confección	1 678	0,5	2 488	1,0	2 471	0,7	2 620	0,7	3 021	0,8
Familia de artesanía y manualidades	-	0,0	17	0,0	-	0,0	-	0,0	93	0,0

Fuente: MINEDU - Censo Escolar, 2009 - 2013

Elaboración: MINEDU - DESTP, 2014

Cuadro N° 5. Carreras por especialidades acreditadas por el Coneaces a IEST a diciembre de 2014

Especialidad	N° carreras acreditadas	Porcentaje
Administración	8	17
Administración Bancaria	5	10,8
Administración Hotelera	3	6,5
Agropecuaria	1	2,1
Arquitectura de interiores	1	2,1
Computación	5	10,8
Contabilidad	1	2,1
Diseño	3	6,5
Electrónica	1	2,1
Enfermería	5	10,8
Gastronomía	5	10,8
Laboratorio Clínico	1	2,1
Mecánica Automotriz	1	2,1
Modas	1	2,1
Secretariado	2	4,3
Telecomunicaciones	2	4,3
Turismo	1	2,1

Elaboración propia, 2014

Fuente: Portal del Sineace: <http://www.sineace.gob.pe/acreditacion-avances/acreditacion-en-institutos-y-escuelas-de-educacion-superior>. Consulta del 20/01/2015

Cuadro N° 6. Distribución de la matrícula en la educación superior del Perú, 2013

Rango Edad	Población	Sistema Educativo		Matrícula	Porcentaje
		Etapa	Nivel / Tipo / Forma		
13 – 17 años	3 119 400	Básica	Nivel: Educación Secundaria	2 390 708	77,00
18 – 24 años	3 993 300	Superior	No universitaria:	1 466 495	(36,7)
			Pedagógica	17 490	0,45
			Tecnológica	354 813	9,00
			Artística	4 479	0,12
			Universitaria.	859 293	20,00
			Forma: Técnico Productiva	230 421	6,00

Fuente: Minedu – Escala 2013. Estimado ANR 2013 – CPI Market report – abril 2013
Presentado por Amaro, 2014

