

EJE DE EDUCACIÓN

La educación de calidad es fundamental para el desarrollo de las personas y de las sociedades en el mediano y largo plazo. No solo se trata de un derecho básico que fortalece la ciudadanía plena, sino también de una herramienta indispensable para incrementar la productividad y elevar la calidad de vida. Sin embargo, pese a algunas mejoras en los últimos años, la calidad educativa permanece relativamente baja en el Perú. En ese sentido, se requieren implementar reformas que garanticen el acceso de todos los peruanos a educación que contribuya a la formación de ciudadanía y mejoras en la productividad.



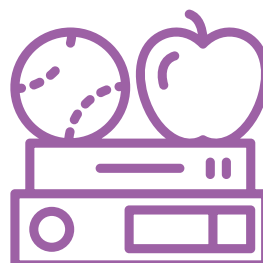
Objetivo A: Garantizar el acceso a educación

- Fomentar el acceso y la conclusión de los estudios.



Objetivo B: Garantizar el acceso a una educación de calidad

- Evaluar la evolución de los docentes en el ámbito estatal.
- Fortalecer la carrera docente.
- Invertir en el cierre de la brecha de infraestructura educativa.
- Mejorar la eficiencia del gasto.
- Garantizar la continuidad de la reforma universitaria.



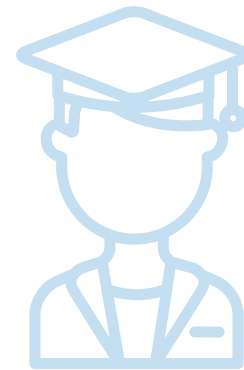
DIAGNÓSTICO

De acuerdo con el Banco Mundial, la educación es un motor del desarrollo y uno de los instrumentos más eficaces para reducir la pobreza, mejorar la salud, lograr la igualdad de género, y fomentar la paz y la estabilidad. La educación permite el acceso a beneficios elevados y constantes en términos de ingreso y con ello, es el factor más importante para reducir las desigualdades.

Asimismo, también es un factor determinante en el progreso de las sociedades. A largo plazo, contribuye al desarrollo económico, promueve la innovación, fortalece las instituciones y fomenta la cohesión social. Así, las inversiones inteligentes en capital humano son claves para poner fin a la pobreza y promover el desarrollo de las sociedades (Banco Mundial, 2020).

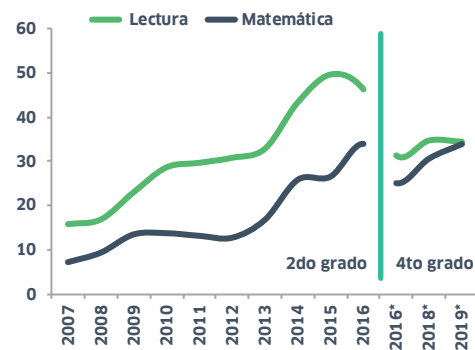
En este sentido, el Perú ha experimentado mejoras importantes en casi todos los indicadores educativos: asistencia, deserción, calidad de la infraestructura, programas de fortalecimiento de la carrera docente y gasto educativo. Sin embargo, pese a estas mejoras que se reflejan en el mayor capital humano de la población, los logros educativos en el país aún son muy bajos.

Al 2019, tan solo el 35% de los estudiantes de cuarto grado de primaria registraron un rendimiento satisfactorio en lectura y el 34% en matemáticas. Más aún, en el nivel secundario estas proporciones ascienden a 15% y 18%, respectivamente. Con ello, la proporción de alumnos que obtuvieron rendimiento satisfactorio tanto en lectura como en matemáticas asciende a tan solo 24% en primaria y apenas 9% en secundaria.



Primaria: rendimiento satisfactorio en lectura y matemáticas, 2007-2019

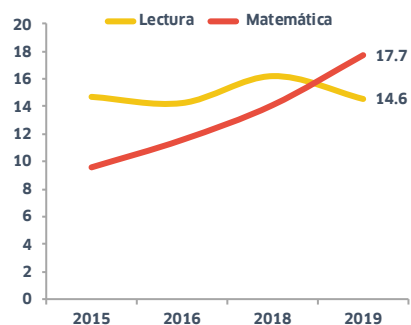
(% de los estudiantes de 2do y 4to grado de primaria con rendimiento satisfactorio en lectura y matemáticas)



*/ Corresponde a 4to grado de primaria. Fuente: MINEDU.

Secundaria: rendimiento satisfactorio en lectura y matemáticas, 2007-2019

(% de los estudiantes de 2do año de secundaria con rendimiento satisfactorio en lectura y matemáticas)



*/ Incluye Lima Metropolitana y Callao. Fuente: INEI-ENAH0.

DESAFÍOS EN ASISTENCIA Y CONCLUSIÓN DE ESTUDIOS

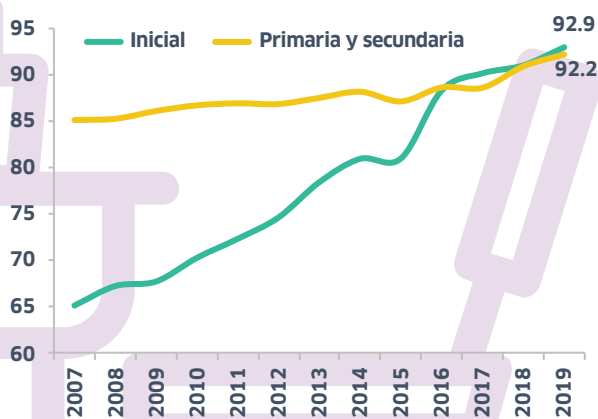
Cerca de un quinto de la población total del país se encuentra en edad escolar (entre 3 y 16 años) y, si se considera a los estudiantes de educación técnico-productiva y superior no universitaria, esta cifra asciende a poco más de nueve millones.

Según información de la Encuesta Nacional de Hogares, del total de estudiantes en edad escolar el 92.3% asiste al nivel educativo en la edad que le corresponde, lo cual representa una mejora importante frente al 81.4% del 2007. Este cambio no se limita al ámbito urbano, ya que la tasa de asistencia en zonas rurales asciende a 90.7% frente al 74.5% en 2007. Asimismo, cabe resaltar que el avance fue incluso mayor en el nivel inicial, donde la tasa de asistencia pasó de 65.1% a 92.9% en el mismo periodo.

En cuanto a la matrícula según tipo de gestión, el MINEDU señala que al 2020 el 77% de las matrículas en educación básica regular corresponde a instituciones educativas de gestión estatal, por debajo del 80% registrado en 2008. De acuerdo con un informe de GRADE, a inicios de este siglo, la participación estatal en la matrícula ascendía a entre 85% y 90% del total de educación básica. Así, la expansión de las instituciones educativas no estatales coincide con una mayor capacidad de pago de la población, los cambios regulatorios de la década de los noventa y el desprestigio de la educación estatal (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017).

Asistencia escolar, 2007-2019

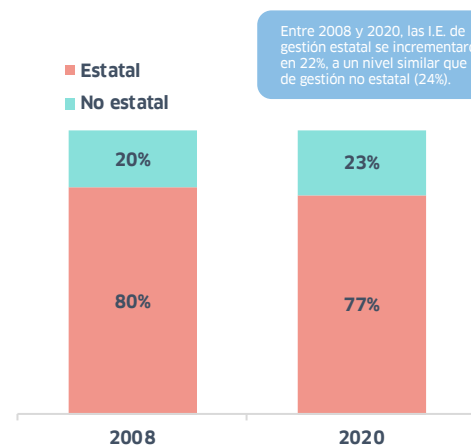
(% de la población entre 3 y 16 años que asiste al nivel educativo en la edad correspondiente)



Fuente: INEI-ENAH0.

Matrícula escolar según tipo de gestión, 2008-2020

(% del total de matrículas en educación básica regular)



Entre 2008 y 2020, las I.E. de gestión estatal se incrementaron en 22%, a un nivel similar que las de gestión no estatal (24%).

Fuente: ESCALE.

Al respecto, es importante mencionar que, si bien la participación de la educación no estatal está concentrada en zonas urbanas y su incremento se ha registrado en todos los niveles educativos, entre 2008 y 2020, las instituciones educativas de gestión no estatal se incrementaron en 22% casi a la par de las de gestión estatal (24%). Con ello, el número de instituciones educativas bajo gestión no estatal asciende a 24,274, casi un tercio de las 82,357 instituciones con gestión estatal

Además de la mejora de los indicadores de acceso y el incremento de la oferta educativa, resulta relevante analizar los niveles de conclusión de los estudios. Entre 2007 y 2019, la proporción de la fuerza laboral que culminó satisfactoriamente secundaria pasó de 51% a 61%. Asimismo, para los jóvenes entre 17 y 19 años, la tasa de conclusión de secundaria asciende a 79%, lo que representa una mejora considerable frente al 48% registrado en 2001. No obstante, cabe destacar que pese a las mejoras esta proporción es significativamente menor para la población en pobreza (62%) y pobreza extrema (51%) y también para aquellos jóvenes con lengua materna indígena (67%). De igual forma, algunas regiones como Loreto y Ucayali aún registran tasas significativamente bajas, de 49% y 62% respectivamente.

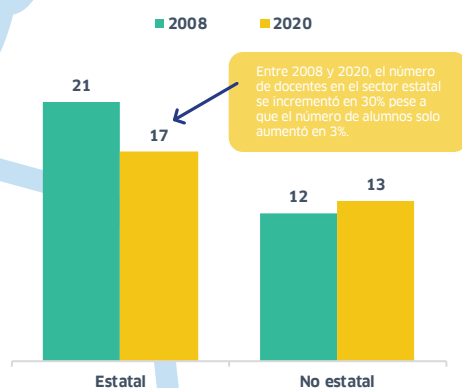
En esta línea, la crisis actual por la pandemia por COVID-19 ha revelado otras carencias del sistema educativo peruano. Entre estas, la más notoria ha sido las limitaciones del Estado para garantizar el acceso a una educación de calidad a distancia. Si bien ahora se han implementado diversas estrategias, resulta importante que la educación a distancia se mantenga como una opción complementaria a la modalidad presencial. Esto contribuiría a que aquellos estudiantes que, por ejemplo, viven en zonas geográficas alejadas de sus centros educativos asistan y, más aún, concluyan sus estudios.

REVALORIZACIÓN DE LA CARRERA DOCENTE

En un análisis de evidencia sobre distintas intervenciones en países en desarrollo se encontró que el trabajo con los docentes presentaría los mejores resultados educativos. De este modo, las iniciativas que incluyen acompañamiento pedagógico muestran mayores impactos en los aprendizajes de los estudiantes, seguidos de los efectos positivos de la adquisición y distribución de materiales educativos. Al respecto, según la revisión sistemática de International Initiative for Impact Evaluation, los programas de pedagogía, que capacitaron a los docentes, renovaron planes de estudio u otorgaron enfoques de instrucción, mejoraron entre 0.14 y 0.23 los puntajes de los exámenes de comprensión y matemáticas de los estudiantes de primaria.

En el Perú, en los últimos años el número de docentes se incrementó significativamente, aunque en el caso de las instituciones estatales, el aumento fue mayor al del número de alumnos. Entre 2008 y 2020, el número de docentes en el sector estatal aumentó en 30% frente al incremento de apenas 3% en el número de alumnos. Con ello, el número de alumnos por docente pasó de 21 a 17 en dicho periodo.

Número de alumnos por docente según tipo de gestión, 2008-2020



Fuente: ESCALE.

Por el contrario, en el sector no estatal el número de docentes se incrementó en 12% mientras que el número de alumnos lo hizo en 23%, con lo cual el número de alumnos por docente pasó de 12 a 13. Según zona de residencia también existen algunas diferencias importantes. Entre 2008 y 2012, el número de alumnos por docente en zonas urbanas se mantuvo en 18. Sin embargo, en zonas rurales el número de alumnos por docente disminuyó de manera importante, de 21 a 12, debido a que el número de docentes casi se duplicó pese a que el número de alumnos apenas aumentó en 16%. A esto, hay que sumarle el hecho de que el número de programas ofrecidos en áreas rurales, durante este periodo, aumentó en 48% en el mismo periodo.

También en el ámbito estatal, un desafío pendiente es la revaloración de la carrera docente. La Ley de Reforma Magisterial (29944) promulgada en 2012 le dio un nuevo impulso a la política educativa en tanto estableció incrementos salariales según años de experiencia y el cumplimiento de requisitos. Esta reforma significó una mejora importante en las expectativas de mejoras salariales de los docentes de instituciones estatales. Ello, frente a las menores expectativas salariales y una mayor rotación que registran los docentes de instituciones no estatales y que se traducen, además, en menores años de experiencia frente a sus pares en instituciones estatales.

En este sentido, las evaluaciones excepcionales -como la del 2014- y más recientemente la ley que permite la reposición de los docentes y directivos que fueron destituidos de sus cargos

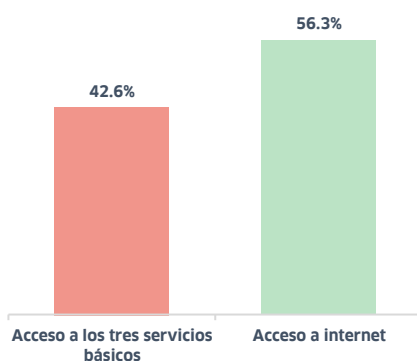
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Según un estudio del Banco Mundial, por cada dólar invertido en infraestructura y equipamiento de escuelas primarias el rendimiento escolar aumentaba entre 1,8 y 1,9 puntos porcentuales. Así, la cobertura de los servicios básicos, internet, acceso a mobiliario educativo y el estado de los locales educativos contribuyen a la mejora del desempeño escolar.

En el Perú, el déficit de infraestructura educativa pública es abrumador. Según información al 2019, más de dos tercios de las escuelas del país carecen de al menos un servicio básico. En específico, el 22% de colegios no cuenta con electricidad y el 38% no se encuentra conectado a una red de desagüe y la proporción de locales que no están conectadas a una red de agua potable asciende a 62%. En cuanto a acceso a internet el panorama es similar. Tan solo el 75% de las escuelas de secundaria cuentan con acceso a internet y dicha proporción asciende a tan solo 49% en las escuelas de primaria.

Acceso a servicios básicos e internet, 2019

(% del total de colegios de primaria y secundaria, públicos y privados)



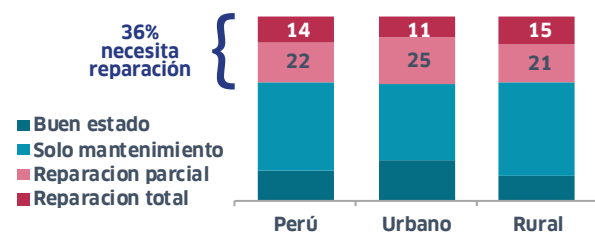
Fuente: ESCALE.

Además, esta brecha de cobertura es mayor en algunas regiones de la selva como Loreto y Ucayali y en las zonas rurales donde, por ejemplo, el 86% de locales públicos no cuentan con al menos uno de dichos servicios y el acceso a internet en escuelas primarias es menor al 20%.

Por su parte, solo el 82% de los locales públicos tiene suficientes carpetas y más aún el 48%, suficientes pizarras. Asimismo, al 2018 el porcentaje de locales educativos públicos con todas sus aulas en buen estado alcanzó apenas el 19% y el 16% en la zona rural. Con ello, el 26% de escuelas tiene al menos un aula que requiere reparación, similar a la proporción registrada en 2009 (28%).

Estado de los locales públicos

(% del total de locales públicos)



Fuente: ESCALE.

Al respecto, el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) informó que, en 2017, para cerrar la brecha de infraestructura educativa era necesario S/ 100,499 millones, de los cuales S/ 21,021 millones eran requeridos para ampliar la capacidad de infraestructura para atender la demanda aún no cubierta.

GASTO EN EDUCACIÓN

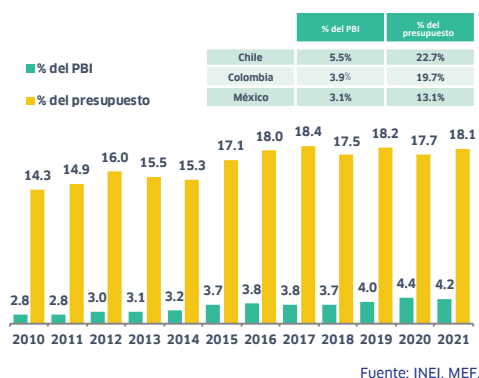
Uno de los aspectos más discutidos en el sector educación, principalmente durante periodos electorales, es su asignación presupuestal como porcentaje del PBI. Según una investigación de GRADE, en las últimas dos décadas, el sector educación no solo percibió un aumento del presupuesto asignado, sino también mayores esfuerzos para mejorar el desempeño de los docentes, mayor inversión en infraestructura, fortalecimiento de la gestión y mejora de logros de aprendizaje (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017). En particular, en los últimos cinco años el presupuesto público destinado a este sector ha aumentado, en promedio, 5.4% cada año. Al 2019 el presupuesto público del sector educación representó el 4.2% del PBI de dicho año y el 19.7% del presupuesto total. Ambas proporciones están en línea con las de Colombia y México, aunque son menores a las de Chile. Además, es importante poner en contexto fiscal estas cifras ya que la viabilidad de las iniciativas presupuestales depende de los ingresos del Gobierno. En Perú, la presión tributaria -definida como la relación entre ingresos tributarios y PBI- es alrededor de 14.4%, similar a Colombia (14%), por encima de México (13.2%) y menor a la de Chile (17.4%). Así, resulta inviable establecer montos mínimos de gasto público sin tomar en cuenta la disponibilidad de recursos del Estado.

Dados los niveles presupuestales vale la pena analizar los niveles de eficiencia en la ejecución del gasto educativo. En la última década, el gasto público en educación al igual que el gasto por alumno en educación básica crecieron a una tasa promedio de 9.5%; sin embargo, el gasto por alumno se mantiene por debajo del monto que invierten países similares. Una de las razones detrás de este rezago recae en las ineficiencias en la ejecución del gasto. En el 2019, por ejemplo, la ejecución del presupuesto de inversión pública del sector fue 69% en el 2019 y en particular, los gobiernos locales ejecutaron apenas dos tercios del presupuesto de inversión a su cargo. En este sentido, existe espacio para mejorar la eficiencia del uso de los recursos en educación. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el Perú se podría obtener un ahorro de alrededor de 1% del PBI de reducirse las ineficiencias de gasto en sectores como educación, salud, asistencia social e inversión pública.

En este sentido, existe un consenso en cuanto a la necesidad de incrementar el presupuesto público destinado a educación. Sin embargo, resulta relevante prestar atención a aquellas medidas cuyas motivaciones no estarían sustentadas correctamente. Un ejemplo de ello es la aprobación, a finales del año pasado, de la Ley N°31097 por parte del Congreso de la República la cual establece que el presupuesto anual del sector Educación no sea menor al 6% del Producto Bruto Interno (PBI).

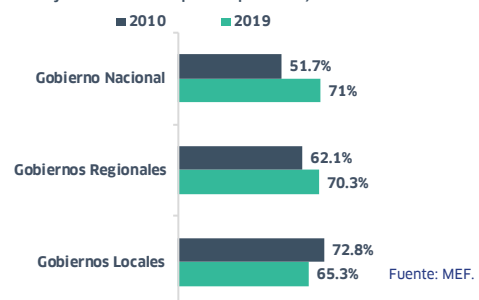
Presupuesto público destinado a educación, 2010-2019

(% del PBI, % del presupuesto)



Inversión pública en educación según nivel de gobierno, 2010-2019

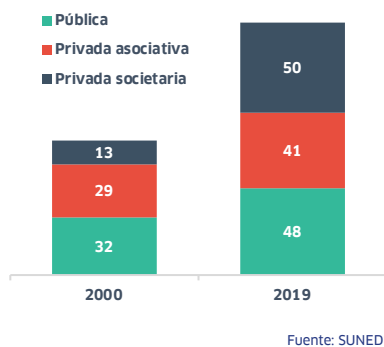
(% de ejecución del presupuesto)



EDUCACIÓN Terciaria

La educación superior es uno de los ámbitos del sector educativo que ha experimentado las mayores reformas en el país, lo cual se explica, principalmente, por el mayor rol regulador del Estado frente a la proliferación de instituciones educativas no estatales a partir de la década de los noventa. Según un informe de GRADE, la creciente participación del sector no estatal en educación superior explica que apenas uno de cada cuatro universitarios esté matriculado en instituciones educativas estatales.

Universidades con actividades académicas por tipo de gestión, 2000-2019 (% del PBI, % del presupuesto)

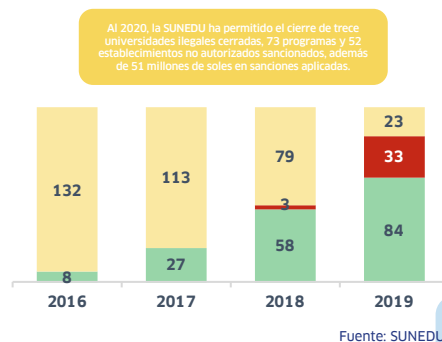


En respuesta a los desafíos que surgieron con la expansión de las instituciones no estatales y la sentencia del Tribunal Constitucional del 2008, la Ley Universitaria aprobada en 2014 reforzó el rol del Estado como garante de la educación de calidad. Según el MINEDU, este fue el punto de partida para lo que hoy se conoce como “Reforma Universitaria” que busca elevar la calidad de las universidades públicas y privadas (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017).

Al 2020, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) ha clausurado trece universidades, 73 programas y 52 establecimientos, además de aplicado 51 millones de soles en sanciones.

Evolución del estado de licenciamiento de las universidades, 2016-2019

■ Licencia otorgada ■ Licencia denegada ■ En evaluación



Al 2020, la SUNEDU ha permitido el cierre de trece universidades ilegales cerradas, 73 programas y 52 establecimientos no autorizados sancionados, además de 51 millones de soles en sanciones aplicadas.

En esta línea, un avance importante que vale la pena resaltar es la aprobación de la nueva Ley de Institutos Superiores en 2016. Esta abrió la posibilidad a que los programas de estas escuelas sean considerados equivalentes a los grados universitarios, lo que significa un avance en la universalización de los estudios superiores.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Objetivo A: Garantizar el acceso a educación

- **Fomentar el acceso y la conclusión de los estudios.** La expansión de la oferta educativa, en un contexto donde la asistencia escolar ha registrado mejoras de casi 10 puntos porcentuales en la última década plantea nuevos retos acerca de cómo mejorar la asistencia en algunas regiones como Ucayali o Loreto que aún registran tasas bajas de asistencia y conclusión, las cuales se acentúan aún más en zonas rurales. En este sentido, se propone implementar medidas que ataquen los factores de abandono temporal de los estudios que podrían traducirse en deserción escolar. Algunas de ellas son reforzar la educación a distancia para aquellos estudiantes que viven en zonas alejadas y reforzar la educación sexual para prevenir embarazos o que estudiantes embarazadas abandonen el colegio.

Objetivo B: Garantizar el acceso a una educación de calidad

- **Evaluar la evolución de los docentes en el ámbito estatal.** Resulta urgente evaluar qué factores están detrás de las disparidades entre la evolución del número de docentes y estudiantes, particularmente en el sector estatal. Una reforma en este sentido podría asignar mejor los recursos escasos para beneficio de los estudiantes.

- **Fortalecer la carrera docente.** Para continuar con la revalorización de la carrera docente, es importante que se mantengan las políticas meritocráticas. Asimismo, a fin de mejorar el desempeño docente es necesaria la aplicación de políticas que garanticen mejoras en las condiciones en que trabajan, ya que este es uno de los principales factores que según los docentes estatales limitan su trabajo. Además, la revalorización de la carrera docente atraería en el mediano plazo a personas con cada vez mayor capital humano.

- **Invertir en el cierre de la brecha de infraestructura educativa.** Se requiere inversión educativa en áreas remotas y el mantenimiento de las escuelas a fin de contribuir al cierre de la brecha de infraestructura educativa básica. Estas mejoras pueden contribuir al avance en los indicadores de logros de aprendizaje. Según un estudio del Banco Mundial, por cada dólar invertido en infraestructura y equipamiento de escuelas primarias, el rendimiento escolar aumenta entre 1.8 y 1.9 puntos porcentuales. En este sentido, se debe incentivar la participación del sector privado en la construcción de infraestructura educativa y el mantenimiento de escuelas.

- **Mejorar la eficiencia del gasto.** Los esfuerzos deben estar orientados a la priorización de los recursos educativos para mejorar la cobertura educativa y el desempeño de los estudiantes. Según el Fondo Monetario Internacional, en el Perú se podría obtener un ahorro de alrededor de 1.0% del PBI de reducirse las ineficiencias de gasto en sectores como educación, salud, asistencia social e inversión pública. En este sentido, existe espacio para mejorar la eficiencia de su uso y los esfuerzos deben estar orientados en la provisión de manera oportuna de material educativo de calidad (carpetas, pizarras, computadoras, libros de texto, etc.).
- **Garantizar la continuidad de la reforma universitaria.** Es importante garantizar la continuidad de la Reforma Universitaria y de las demás políticas que, a partir de evaluaciones técnicas, buscan preservar la calidad educativa. En este sentido, se debe preservar la autonomía de la SUNEDU, así como evitar la aprobación de leyes -como la recientemente aprobada sobre el bachillerato automático- que menoscaben los avances de la reforma. De igual forma, en el corto plazo se debe velar porque el proceso de licenciamiento y acreditación de universidades culmine para empezar a debatir la posibilidad de crear nuevas casas superiores de estudio, sean públicas o privadas.

Bibliografía

Banco Mundial. (2020). Obtenido de
<https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview#1>

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., & Vargas, S. (2017). Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica. GRADE. Obtenido de <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Estado%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

