



**¡Por la Unidad Sindical Clasista!**

# **SUTEP**

## **PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA ALTERNATIVA DEL PERÚ: 2021-2030**

**2021, Perú**

# ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>1. ANTECEDENTES Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ</b>	<b>6</b>
1.1. Educación Pública y luchas sociales en el Perú	6
1.2. Principales problemas de la educación en el Perú (causas y consecuencias)	14
<b>2. ANÁLISIS DE CAUSALIDAD</b>	<b>16</b>
2.1. Desigualdad social educativa	16
2.2. Mercantilización de la educación	27
2.3. Inadecuadas políticas educativas	32
2.4. Deficiente formación docente, inicial y continua	43
2.4.1. <i>Formación inicial insuficiente impide posteriormente una buena tarea profesional</i>	43
2.4.2. <i>Formación inicial insuficiente que impide tener un desempeño profesional exitoso</i>	44
2.4.3. <i>Formación docente continua o en servicio es deficiente</i>	46
2.4.4. <i>Carencia de un sistema de formación docente continua</i>	47
2.4.5. <i>Problemas en el manejo de herramientas digitales</i>	48
2.5. Deficiencias de la propuesta pedagógica y curricular	49
2.5.1. <i>La propuesta pedagógica no responde a la realidad y necesidades del estudiantado</i>	49
2.5.2. <i>Políticas educativas orientadas a destruir la profesión docente</i>	51
2.5.3. <i>Fortalecimiento de una cultura evaluativa estandarizada, en todos los niveles del sistema educativo</i>	52
2.5.4. <i>La mayoría de las instituciones educativas no cuentan con materiales educativos para estudiantes ni docentes</i>	53
2.5.5. <i>Conversión de la educación virtual en el nuevo y único paradigma válido</i>	53
<b>3. MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ALTERNATIVA</b>	<b>56</b>
3.1. Enfoques de la política educativa	56
3.1.1. <i>Derechos humanos</i>	56
3.1.2. <i>Calidad educativa</i>	56
3.1.3. <i>Coeducación</i>	57
3.1.4. <i>Inclusión</i>	58
3.2. Principios de la política educativa	58
3.2.1. <i>Juusticia</i>	58
3.2.2. <i>Solidaridad</i>	59
3.2.3. <i>Autoestima</i>	59
3.2.4. <i>Legalidad</i>	60

3.2.5. Igualdad	60
<b>4. LINEAMIENTOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS</b>	<b>62</b>
4.1. Eje estratégico 1: democratización de la educación en el Perú	62
4.2. Eje estratégico 2: propuesta educativa humanista	66
4.3. Eje estratégico 3: la educación como derecho	69
4.4. Eje estratégico 4: formación docente integral, inicial y continua	73
<b>5. MODELO DE GESTIÓN</b>	<b>76</b>
5.1. Reflexiones acerca del enfoque y modelo de gestión de la educación en el Perú	80
<b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>84</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Instancias del Gobierno Nacional y del sistema educativo	36
Figura 2 Ingreso mensual de docentes y de otras profesiones	40
Figura 3 Situación digital en educación	49

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Presupuesto del sector educación	17
Tabla 2 Porcentaje de locales educativos que requieren sustitución según región	18
Tabla 3 Tasa de desempleo	23
Tabla 4 Número de docentes en el Perú	24
Tabla 5 Número de docentes y auxiliares, nombrados y contratados	24
Tabla 6 Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB. Países de América Latina, 2000, 2010 cca, 2014-2018	38
Tabla 7 Comparación del salario y de la distribución de ingresos con países seleccionados de América Latina	41

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Empleo de internet por género en Perú	22
Gráfico 2 Uso de internet según grupo etario	22
Gráfico 3 Presupuesto en educación como porcentaje del PBI, 2000-2015	37
Gráfico 4 Gasto público por alumno, según niveles, 2000, 2007 y 2014	39
Gráfico 5 Gasto público por estudiante de educación primaria como porcentaje del PIB per cápita, 2000, 2006 y 2012	39

# PRESENTACIÓN

---

Este documento contiene la propuesta de **“Política Pública Educativa Alternativa, Perú: 2021-2030”**. En él se plantean los lineamientos de política pública educativa que se consideran necesarios para revertir las políticas educativas neoliberales que desde hace más de dos décadas los gobiernos han venido implementando en este país, fomentando la privatización y el comercio educativo, en detrimento del derecho ciudadano a una educación pública, inclusiva y de calidad.

Para la SUTEP es indispensable revertir esas políticas educativas en pro de un nuevo modelo educativo incluyente, democrático, humanista y liberador, y que contribuya a consolidar un sistema educativo de calidad, transformador, con una ciudadanía capaz de ejercer su ciudadanía de una manera plena y responsable, y que contribuya a construir un proyecto de sociedad que esté a favor de las necesidades de la mayoría de la población peruana.

En este proceso se contó con la colaboración técnica de la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL), y se atendieron las orientaciones metodológicas contenidas en la “Guía Metodológica para la Formulación de una Política Pública Educativa Alternativa”, suministrada también por la IEAL. Esta es parte del “Movimiento Pedagógico Latinoamericano”, iniciativa que las organizaciones afiliadas a la IEAL vienen desarrollando desde el 2011. El objetivo es promover en los países miembros de la IEAL, procesos de reflexión y debate encaminados a elaborar propuestas de política pública educativa que sean alternativas a las propuestas de política educativa neoliberal que vienen imponiendo organismos internacionales (BM, el BID, OCDE, UNESCO, entre otros), en conjunto con los gobiernos de la región.

La elaboración de esta propuesta inició en el mes de octubre de 2020 y culminó en el mes de abril de 2021. En su elaboración participaron doce integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de SUTEP, y la versión final de la propuesta fue analizada y aprobada por el Comité Ejecutivo Nacional el año 2021.

Este documento consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se reseña la evolución de la problemática educativa en el Perú en los últimos 50 años, con énfasis en la participación del movimiento social, y más específicamente de personas maestras, en algunas de las luchas enfocadas a convertir la educación en un derecho de toda la ciudadanía peruana. En el capítulo segundo se exponen algunos enfoques y principios clave que deben orientar y estar en la base de la propuesta de política pública educativa alternativa en el Perú. En el capítulo tercero, se exponen los lineamientos de la política pública educativa alternativa, especificando, temas, objetivos, líneas de acción, estrategias y responsables de cada acción. Y en el capítulo cuarto y último, se expone algunas recomendaciones sobre las reformas o cambios que deben realizarse al sistema público educativo del Perú, para que esté en condiciones de impulsar la presente propuesta de política educativa alternativa 2021-2030.

El Comité Ejecutivo Nacional de SUTEP, desea expresar su agradecimiento a todas las personas compañeras que hicieron posible la producción de este documento. Igualmente, desea agradecer a IEAL el apoyo técnico brindado para la elaboración de esta propuesta de política pública alternativa, en el marco de los esfuerzos que viene haciendo para que las organizaciones afiliadas cuenten con propuestas de política educativa alternativa frente a las políticas educativas de corte neoliberal, privatizadoras, que vienen impulsando desde hace varias décadas la mayoría de los gobiernos de la región. Ahora, la tarea es difundir en el seno de la comunidad educativa y otros actores aliados esta propuesta, para que la hagan suya, y promover su implementación en el país, y de esta manera avanzar en la conquista y consolidación de este derecho ciudadano tan vital para las actuales y futuras generaciones. Una educación inclusiva, democrática, transformadora, humanista y de calidad.

**Comité Ejecutivo Nacional,  
SUTEP**

# 1. ANTECEDENTES Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

---

## 1.1. EDUCACIÓN PÚBLICA Y LUCHAS SOCIALES EN EL PERÚ

El surgimiento del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) se produce en un escenario político mundial de bipolaridad entre EE. UU. y la URSS, expresado en el ascenso de las luchas de los pueblos y países contra el imperialismo. El 3 de octubre de 1968, producto del golpe militar de Juan Velasco Alvarado, se inicia un nuevo escenario político en el país, caracterizado por la lucha antidictatorial y el ascenso del movimiento sindical y popular.

La dictadura militar se extendió de 1968 a 1980. Este periodo de dictadura se puede dividir en dos momentos: un primer momento va de 1968 a 1975 y un segundo momento que va de 1975 a 1980. Durante el primer periodo, Velasco Alvarado le imprimió un carácter un tanto nacionalista a su gestión, con medidas como confiscación y expulsión de empresas privadas. También, elaboró el Plan INCA para el campo educativo con propuestas como el aprendizaje de la lengua quechua, introducción de la jornada escolar completa con dos turnos (mañana y tarde), entre otras acciones.

En este periodo el SUTEP jugó un papel muy enfocado en temas reivindicativos (justicia social, derechos laborales) con muy poca incidencia en el campo educativo. Su papel fue esencialmente cuestionador, pero sin contar con una propuesta educativa alternativa. Eran tiempos también de bonanza económica, lo cual explica en parte que la situación económica del gremio docente no fuera tan difícil como lo es actualmente. Una de las principales consignas de la época era el retorno a la democracia. En términos de cobertura, para ese entonces predominaban las grandes unidades escolares y principalmente, la necesidad de contar con más centros educativos ante la elevada inmigración de habitantes del campo a la ciudad capital.

En 1970 todos los sindicatos acordaron realizar una huelga nacional en demanda de algunas mejoras laborales, sin embargo, a raíz de un fuerte evento sísmico en mayo 1970, ese movimiento no se realizó. No fue hasta 1971 que se logró la unificación de las fuerzas del sector sindical docente en torno a una lucha gremial. En respuesta a ese movimiento, el gobierno militar de Velasco Alvarado destituyó y deportó a algunos dirigentes magisteriales.

En ese momento, el Primer Secretario de SUTEP, el maestro Horacio Zeballos Gámez, encabezó una lucha desde Arequipa que paralizó prácticamente toda la región macrosur, y se logró de esta manera que el gobierno tomara la decisión de regresar a todas las personas maestras deportadas. A partir de este hecho, se inicia un proceso de articulación magisterial que logra tener la claridad necesaria para entender que la tarea principal era enfrentar al gobierno militar. En ese contexto,

el 01 de julio de 1972, se crea el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP)<sup>1</sup>.

El 20 de octubre de 1973, el Ministerio del Interior emitió el comunicado N.º 49, donde anuncia que “se ha dispuesto la destitución, detención y enjuiciamiento de los extremistas del denominado SUTEP”. Así el gobierno militar ordenó la detención y encarcelamiento de más de 600 profesores. A raíz de estos hechos, el 24 de octubre de 1973 el SUTEP realiza un paro nacional contra la dictadura, el cual es acatado por la mayoría del magisterio. Además, se inició una fuerte lucha para lograr la libertad de los profesores detenidos. De esta manera, tras seis meses de prisión, los dirigentes fueron liberados. A partir de entonces, el SUTEP se afirmó y consolidó como un movimiento magisterial-sindical, fuerte, combativo, característica que dio origen al lema: “El SUTEP luchando también está educando”.

En esta época, las políticas del gobierno en materia educativa eran dictadas por especialistas que trabajaban en los órganos desconcentrados, ya que maestros y maestras prácticamente no tenían ninguna participación en ese quehacer.

En octubre de 1974, tiene lugar el **I Congreso Pedagógico Nacional del SUTEP**. En este evento se sistematizaron las primeras ideas del sindicato sobre el tema educativo, la lucha de clases y las características del sistema económico y social del país. En esta época, en el plano ideológico se vivían ideas de avanzada, críticas al capitalismo, y en los trabajadores existía la conciencia y la claridad acerca de la necesidad de organizarse para defender sus intereses y los de la población en general. En este congreso, la principal fortaleza fue la elaboración de un análisis científico de la situación de la educación en el Perú. En este congreso se hizo un análisis crítico del anteproyecto de Ley Docente y de la Ley General de Educación No. 19326.

A partir de entonces, se hizo evidente la posición del SUTEP acerca de la incapacidad del gobierno reformista de Velasco Alvarado de atender adecuadamente el problema nacional de la educación, no obstante, una debilidad importante fue que no se llegó a elaborar una propuesta de política educativa integral: primaron los análisis críticos antes que una propuesta educativa integral (SUTEP, 2002, p. 6)

Para el año 1984 se produce el reconocimiento legal de SUTEP y se da la aprobación de la Ley del Profesorado, la cual incluía derechos y beneficios para las personas docentes. No obstante, en 1986 se plantea una consulta nacional para su liquidación o reflotamiento de la Derrama Magisterial<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Antes de la década de los setenta, el magisterio se hallaba disperso gremialmente, organizado por niveles educativos (primaria, secundaria, educación técnica, educación física, etc.), de tal modo que los maestros y las maestras casi nunca lograban ponerse de acuerdo con un enfoque de lucha sindical unitario. Las luchas que se daban respondían básicamente a los intereses del campo de acción más inmediato de cada nivel.

<sup>2</sup> Cabe mencionar que actualmente los enemigos de dentro del magisterio están pidiendo su liquidación.

De julio de 1990 a noviembre de 2000 gobierna el país el señor Alberto Fujimori, lo que marcó un antes y un después en el desarrollo de la educación en el Perú y el propio movimiento magisterial. Justo el 8 de agosto de 1990, este gobierno aplica medidas económicas de corte neoliberal (ajuste estructural). Como parte de esa política, a partir de marzo 1991 el gobierno congeló los derechos económicos del profesorado y de los trabajadores del sector público, mediante la promulgación de los Decretos Supremos 051-91-PCM y 041-2001-ED (SUTEP, 2016, p. 8).

Asimismo, en el mes de noviembre 1991 se produjo el primer intento de privatización de la educación en el Perú. Fujimori promulga el Decreto Legislativo 699 que establece la entrega de las escuelas del Estado a entidades privadas. En esos años, el movimiento social, liderado por el SUTEP, dio una gran lucha a favor de la educación pública y gratuita en el país (SUTEP, 2016, p. 8).

El 5 de abril de 1992, Fujimori se da un autogolpe de estado. En ese momento anuncia que iniciaría un “gobierno de reconstrucción nacional”. La justificación formal del golpe de Estado coincidía con el sentimiento de la mayoría de los peruanos sobre el accionar de las instituciones del Estado y la situación económica y política del país: un Poder Legislativo sometido y un Poder Judicial totalmente desprestigiado por su accionar corrupto. Además, una economía quebrada cuya expresión más rotunda era la hiperinflación del primer gobierno aprista, y un proceso de violencia política que tenía como protagonistas a Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y a las Fuerzas Armadas, con su aparato de represión indiscriminada.

Por el lado de los sectores sociales, en este momento se vivía una situación de declive del movimiento popular y sindical. Para hacer más creíbles sus argumentos y evitar de paso algunas reacciones que alborotarían la nueva situación, la dictadura cerró el parlamento y ordenó la detención de tres parlamentarios, simulando también la persecución del expresidente Alan García Pérez. También tomó los locales del Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), y de la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), fundado por José Carlos Mariátegui en 1929 (SUTEP, 2016, pp. 8-9).

Lo que ocultaron los analistas de la derecha peruana de entonces, es que el golpe del 5 de abril de 1992 fue planificado y ejecutado por los dueños del gran capital nacional e internacional, los operadores políticos y militares de aquellos años, bajo las orientaciones de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, a los que se sumó la Organización Mundial del Comercio, que norma los TLC). Como bien lo afirma el sociólogo Sinesio López Jiménez (/2012, p. 10), ha tenido como motivación y objetivo fundamental imponer el programa neoliberal a través de un régimen autoritario, pues es por todos conocido que las políticas neoliberales no podrían merecer el apoyo del pueblo mediante consultas populares.

La aplicación del modelo neoliberal se “configuró constitucionalmente” el 31 de octubre de 1993 con la aprobación fraudulenta de una nueva Constitución. La nueva constitución estableció normas contrarias a las de la Constitución aprobada en 1979, que recogía importantes reivindicaciones laborales y populares, el carácter regulador del Estado liberal y su rol conductor de la economía y

los servicios frente al capital privado, nacional y extranjero, a diferencia de la actual constitución neoliberal que reduce al Estado peruano a la subsidiariedad frente al capital internacional.

Con el golpe de Estado de 1992 se impone en el Perú una reorientación del capitalismo tendiente a privatizar el aparato económico y los servicios básicos, desregular las relaciones laborales destruyendo los derechos de los trabajadores públicos y privados, poner a disposición de los grandes inversionistas los recursos naturales a través de contratos leoninos e inmodificables en el largo plazo (Bosmediano, 1992).

Ese mismo año, mediante los decretos 26011, 26012 y 26013, el gobierno insiste en la transferencia de las escuelas del Estado a entidades privadas. Además crea la figura del subsidio por alumno asistente y la “competencia” entre centros educativos. Nuevamente, gracias a la persistente lucha social y del SUTEP, esta medida fracasó y se mantuvo anulada hasta el año 1994 (SUTEP, 2016, p.8).

En 1995 el gobierno se planteó la aplicación de proyectos institucionales en cada centro educativo, a efecto de reducir el gasto del Estado, aumentar la contribución de los padres de familia, imponer el enfoque de gerencias en los centros educativos como mecanismo autoritario, para lo cual emitió la Resolución Ministerial 016, que en lugar de dar autonomía a directores, les crea la obligación de generar rentas para mantener la infraestructura escolar, pagar guardianes, etc. Además, en el año 1996 se emite el Decreto Legislativo 882, con el cual se inicia el proceso de privatización de la educación en el país y se plantean varias reformas educativas (SUTEP, 2016, p. 8).

En honor a los hechos, hay que decir, que Construcción Civil y el SUTEP fueron los únicos sindicatos nacionales que en los años noventa dieron una dura batalla contra el Fujimorismo. Este movimiento desembocó en la denominada “Marcha de los cuatro suyos”, audazmente liderada por un sector de la derecha bajo la conducción del neoliberal Alejandro Toledo (que actualmente sufre arresto domiciliario en EE. UU.), y que contó con el auspicio logístico del empresario Soros.

En síntesis, en la década de los noventa, el régimen dictatorial conculcó los derechos del magisterio, se impulsó la privatización de la educación pública como parte de las políticas neoliberales impulsadas por el Banco Mundial, y a personas maestras se les sumió en un régimen salarial de pobreza.

En el mes de noviembre de 2001 se llevó a cabo el *II Congreso Pedagógico Nacional*, en el cual se propone la formulación de un Proyecto Nacional, y como su “columna vertebral” el denominado Proyecto Educativo Nacional del SUTEP, el cual vino a reafirmar la necesidad de contar con una educación pública de calidad, que incluyera a todos los sujetos que forman parte del proceso educativo, y pensado a partir de los intereses de la mayoría de la población peruana y las necesidades del desarrollo nacional (SUTEP, 2002, p. 4).

Este proyecto buscaba:

El protagonismo de los sectores populares en la gesta de un nuevo Sistema Educativo Nacional; la industrialización del país; defensa y ampliación de las libertades democráticas y DDHH; vigencia y fortalecimiento de la Escuela Pública gratuita y de calidad, entendida como política de Estado; la educación como medio de rescate y afirmación de la identidad nacional; educación como un medio para la transformación social e instrumento del desarrollo nacional. (SUTEP, 2010, p.30).

Como consecuencia de la movilización generada por el Congreso Pedagógico, se precisó mejor la agenda de lineamientos del Proyecto Educativo Nacional, en cuatro aspectos:

- Lineamientos del Proyecto Educativo Nacional.
- Tesis pedagógicas del pueblo peruano.
- Realidad educativa peruana, latinoamericana y mundial.
- Sujetos y agentes de la educación.

Finalmente, es necesario señalar como resultado de este congreso, el SUTEP se constituyó en un importante referente para el pueblo peruano en el campo educativo, visión que queda expresada en el lema: “Hacer de la Educación y la Cultura medios de concientización para el logro de un pueblo capaz de transformar y crear” (SUTEP, 2016, p. 12).

En este mismo año, finalmente, se constituyó el Consejo Nacional de Educación (CNE), a través de Decreto Supremo 007-2002-ED, organismo que desde hacía veinte años atrás estaba planteado, pero recién en ese año se reconoce como el órgano especializado del sector educación. A partir de entonces este órgano se ha mantenido activo.

El gobierno del señor Alejandro Toledo (2001-2006) lleva a cabo un trabajo sistemático orientado a destruir al SUTEP, mediante el reconocimiento y apoyo a otros sectores políticos que supuestamente representaban los intereses de un “SUTEP democrático”. Al final, esta jugada no le funcionó y el SUTEP siguió dando sus luchas por la educación y a favor de los intereses del pueblo peruano (SUTEP, 2016, p. 20).

De este periodo cabe rescatar cuatro acontecimientos de importancia:

- a) En el 2002 se logra un Acuerdo Nacional que plantea que la educación es un sector clave y que debe tener prioridad en el presupuesto, por lo que cada año debe aumentarse el 0,25 % del PIB en educación, hasta llegar al 6%.
- b) Se realiza la octava huelga nacional del SUTEP, la cual da inicio el 13 de mayo de 2003 y dura 32 días. A raíz de esta huelga se firmó un acta con 40 acuerdos. Al final, la mayoría de esos puntos nunca se cumplieron. En ese acuerdo se propone declarar la educación en

emergencia, además se refuerza la tesis del 6 % del PIB nacional para educación.

c) En el mismo año 2003 se emite la Ley General de Educación N.º 28044, la cual viene a darle una mayor estabilidad al Consejo Nacional de Educación y se ratifican sus funciones, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: promover la concertación de acuerdos sociedad civil y Estado; opinar de oficio en asuntos concernientes a la educación; y promover y vigilar los acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo nacional.

d) El Consejo Nacional de Educación propone un “Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación en el 2004-2006”, con cuatro prioridades:

- Movilización nacional por aprendizajes de calidad.
- Estrategia de desarrollo profesional docente.
- Moralización del sector educación.
- Financiamiento de la educación, donde se compromete a incrementar 0,25 del PIB hasta llegar al 6 %.

Entre los años 2006-2011 gobierna el país por segunda ocasión el señor Alan García Pérez. Este gobierno tuvo como principales ejes de trabajo en materia educativa:

- En primer lugar, la Evaluación Censal, según se dijo con la finalidad de medir la situación del magisterio nacional, para iniciar una acción de capacitación. En realidad el propósito era medir la reacción del magisterio frente a la implementación de las evaluaciones estandarizadas, expresadas en las propias palabras del mismo Presidente de la República;
- en segundo lugar, la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la educación atendiendo una sugerencia del Banco Mundial de tercerizar la educación, el cual se implementó en algunas municipalidades exitosas (Lima en Los Olivos, La Molina, etc.);
- en tercer aspecto, se pudo advertir el intento de erradicar el analfabetismo, generando programas de alfabetización y el incremento de una hora de clase a la educación pública, y,
- en cuarto lugar, el gobierno envió al Congreso de la República una propuesta de Ley de Carrera Pública Magisterial, cuya finalidad se traducía en el sexto punto complementario, que indicaba que los maestros y maestras que no se incorporaran a la Ley, hasta el 2017, se le aplicarían dos artículos de la ley 28º y 65º (artículo 28º. Evaluación del desempeño del profesor: La evaluación del desempeño es permanente, integral, obligatoria y de dos tipos: a) Ordinaria, se realiza cada tres (3) años, b) Extraordinaria, para quienes desaprobaban la evaluación del desempeño. Se realiza al año siguiente de la desaprobación y busca verificar la superación de las deficiencias encontradas en la evaluación ordinaria. (artículo 65º.- Término de la relación laboral... “El retiro de la Carrera Pública Magisterial de los profesores se produce en los siguientes casos: a. Renuncia, b. Destitución, c. No haber aprobado la evaluación de desempeño laboral en tres oportunidades y en el mismo nivel magisterial, d. Por límite de edad o jubilación, e. Fallecimiento). En suma, la Ley de Carrera Pública Magisterial tenía alto nivel punitivo y la finalidad era despedir al profesorado y por lo tanto reducir el gasto público (SUTEP, 2007).

Finalmente, otro aspecto que cabe resaltar es el reconocimiento del Proyecto Educativo Nacional a través de la Resolución Suprema N.º 001-2007-ED, de fecha 06 de enero del 2007.

En noviembre de 2010 tuvo lugar el **III Congreso Pedagógico Nacional del SUTEP**, en el cual se aprobaron los ejes fundamentales de la propuesta que luego fue ratificada en la III Convención Pedagógica Nacional (febrero 2011), dando así continuidad a las propuestas pedagógicas surgidas del I y II Congreso Pedagógico Nacional (SUTEP, 2011, p. 3). Un aspecto medular de esta propuesta pedagógica, que aún tiene plena vigencia, es la conceptualización del “Modelo Pedagógico Emancipador para la Transformación”, cuya esencia es “alcanzar una educación para la liberación mental-ideológica, superación de la alienación y el pragmatismo que están impregnados en la personalidad de la población” (SUTEP, 2010: 8).

Este concepto incorpora el concepto Integrador planteado en el documento de debate III COPEN, el cual abarca tres niveles: 1. Nivel pedagógico institucional, referido a la articulación de los diversos aspectos y componentes académico-pedagógicos; 2. Nivel educativo popular, referido a la pedagogía como ciencia que estudia el proceso educativo, dentro y fuera de la escuela; 3. Nivel social, relacionada con el imperativo de integrar a los padres de familia de manera planificada en el quehacer educativo, y a las diversas instituciones sociales del contexto geográfico donde se encuentra ubicada la institución educativa (SUTEP, 2011: 7).

Al gobierno de Alan García le sucede el del señor Ollanta Humala (2011 al 2016). Este gobierno dicta en el 2012 el Proyecto de Nueva Ley de Profesorado y se da la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial No. 29944. Además entre el 2013-2014 se aprueba la Ley 30137, correspondiente al pago de la deuda social. Finalmente, en el 2016 se emite el decreto supremo sobre negociación colectiva que reconoce al SUTEP como el único interlocutor válido del magisterio. Al año siguiente se firmó el acta de este acuerdo.

Previo a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 2016, el CEN del SUTEP y otros gremios del sector educación, se reunieron en la sede de su local institucional con el candidato Kuczynski y su fórmula presidencial, exponiéndole la situación del magisterio y de la educación en el país, conviniendo en la necesidad de abordar y resolver DURANTE EL PRIMER AÑO de su gestión algunos puntos urgentes del Pliego de Reclamos, entre ellos: defensa de la escuela pública, gratuita y de calidad, elevar el piso salarial del primer nivel de la carrera pública magisterial a la suma de 2,000 soles para nombrados y contratados, para lo cual se firmó un acta de compromiso, finalmente se convirtió en una exigencia de cumplimiento del magisterio peruano.

Al instalarse en el 2017 la Comisión de negociación colectiva que por ley se constituye entre el MINEDU y el SUTEP, la orden del día se basó en el contenido del acta, obteniéndose la mayoría de las resoluciones del petitorio. Como quiera que fuera, existía un descontento en cuanto a la fecha de pago, pues el gobierno, incumpliendo su compromiso la había fijado para el mes de marzo del 2018.

El CEN del SUTEP, en respuesta y previa consulta a las bases, decretó un contundente paro nacional de 24 horas el día 13 de julio, fue acatado por el 95 % del magisterio Peruano, a consecuencia del cual y a lo largo de la mesa de Negociación Colectiva, el gobierno 1) reconoció el haber básico de 2 000 soles a partir de diciembre, que finalmente adelantaron para noviembre del presente año 2) se fijó para el mes de setiembre el pago del primer tramo de los contratados, nivelándolos con los haberes de los nombrados, 3) se ratificó el porcentaje del 6 % como meta a alcanzar para el presupuesto del sector educación; 4) el gobierno en el mes de diciembre entregará un cronograma de aumentos que permita llegar al 2021 con un haber básico equivalente a una Unidad Impositiva Tributaria (4,050 soles) 5) la evaluación no punitiva, previa capacitación, y respetando la estabilidad laboral; 6) el pago de la deuda social del 30 % por preparación y evaluación de clases; 7) el derecho a subsidio por luto, sepelio y licencia por fallecimiento de los familiares de los maestros contratados; 8) la homologación de pagos por encargado de cargos directivos y jerárquicos, entre otros. En concreto, el pliego de reclamos estaba resuelto, con actas firmadas por ambas partes el día 14 de julio de 2017.

En el año 2018 se emitió la Ley 30747 que permite el nombramiento de docentes anual del 2018 al 2022. Esta medida ha sido positiva porque se ha incrementado el número de docentes contratados.

En el 2019 se emite el Decreto Supremo 01-2020, en el cual se habla de las licencias sindicales y de los sindicatos mayoritarios y minoritarios a nivel nacional. En este decreto se define que si hay un solo sindicato le dan ocho licencias como máximo y al sindicato minoritario le dan dos licencias. A nivel regional se dan dos licencias para el sindicato mayoritario y una para el minoritario. Este decreto beneficia a Sendero Luminoso, porque le otorga licencias, que con la legislación anterior no podía tener. Al SUTEP no le beneficia porque ya tenía esas licencias.

El año 2020 ha estado dominado por dos eventos fundamentales para la vida del país. El desencadenamiento de la pandemia de COVID-19 y la destitución del presidente de la República, Martín Vizcarra.

El desencadenamiento de la pandemia tiene profundas repercusiones en el sector educativo. El primer acontecimiento evidente es que se interrumpe la educación presencial, se pone de manifiesto el profundo rezago tecnológico que presenta la educación pública y se evidencian otras carencias igualmente importantes en el área de los servicios (agua, luz, material de aseo, déficit de infraestructura, entre otros). En síntesis, la pandemia sacó a relucir de nuevo la grave problemática educativa que atraviesa el país.

Para hacer frente a esta realidad, profesionales del magisterio han implementado la estrategia de trabajo a distancia (en forma virtual), han sido quienes, valiéndose de múltiples estrategias, han ido haciéndole frente a la situación como les ha sido posible<sup>3</sup>. Son ellos los que han buscado todos

<sup>3</sup> Desde 2003 en el país se viene hablando de educación a distancia, pero realmente no se ha hecho nada. La pandemia desnudó esa desatención.

los mecanismos para comunicarse con estudiantes y sus familias (buscar el número de teléfono y buscar como comunicarse con alumnos y familia). En fin, la pandemia ha desenmascarado el abandono en que los diferentes gobiernos han tenido a la educación en el Perú desde los años noventa.

Dado que el inicio del año escolar presencial no llegó a producirse, debido a la pandemia, entonces la estrategia del gobierno fue implementar el programa “Aprendo en casa”.

Por otra parte, esta pandemia ha desenmascarado el mal funcionamiento de las empresas educativas privadas, que no cumplían los requisitos. Eran centros educativos de bajo costo. Todas esas instituciones se han ido cerrando porque no fueron capaces de enfrentar la pandemia, y los alumnos han tenido que migrar a la educación pública. Un motivo de preocupación actualmente es: cuando se vuelva a la presencialidad, claramente no van a haber suficientes aulas para tantos alumnos.

Producto de esta crisis, se han trasladado más de 11 000 estudiantes de las escuelas privadas a las públicas. Dichos alumnos han interactuado con estudiantes del último ciclo del Instituto Pedagógico, a manera de prácticas profesionales. Con docentes del aula de innovación. A partir de la quincena de setiembre, el Estado les ha asignado presupuesto para que se contrate personal docente y auxiliar.

Esto último tiene que ver con el derumbe de dos mitos: que lo privado es mejor que lo público, y que el neoliberalismo resuelve los problemas económicos y sociales de países como el Perú.

## **1.2. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ (CAUSAS Y CONSECUENCIAS)**

A partir de esta reseña histórica, se identificaron los principales problemas en el campo de la educación pública que enfrenta actualmente la sociedad peruana. Seguidamente se enuncia cada uno de ellos.

- a) Políticas educativas que no responden a las necesidades del contexto nacional. En cada gobierno se aplican diferentes reformas educativas.
- b) Presupuestos ínfimos o bajos para el sector educación. No alcanzan para cubrir las necesidades.
- c) Desigualdad en la educación entre zona urbana y rural. La rural no cuenta con los mismos recursos, instrumentos educativos. Hay población estudiantil que no cuenta con alimentación adecuada. La escuela rural vive una gran precariedad. Hay carencia de políticas sociales que ayuden a las familias, en la atención de sus necesidades, tanto a nivel material como emocional.

- d) Existencia de una profunda brecha tecnológica por factores sociales. No todos los centros educativos tienen recursos, tampoco las familias poseen las mismas posibilidades de acceder a los recursos tecnológicos. Por ejemplo, según OSIPTEL, al 2019 el 76.2 % de hogares urbanos en el Perú tiene acceso a Internet en casa, pero persisten brechas entre las zonas urbanas y rurales<sup>4</sup>.
- e) Persistencia del analfabetismo entre la población, especialmente por ausencia de políticas de género (las niñas son las más afectadas).
- f) Ministerio de Educación que carece de personal administrativo idóneo (los que ocupan las diferentes direcciones). Incluyendo al propio Ministro de Educación, que es de otra formación profesional.
- g) Carencia de una formación docente idónea, tanto en formación inicial como continua.
- h) Mercantilización de la educación. De la educación como un derecho se pasó a un bien o servicio. Debilitamiento de la escuela pública.
- i) Vocación de la persona maestra ha sido destruida. La política de Estado no hace atractiva la carrera.
- j) Currículo de educación básica que no está articulada con la educación superior.
- k) Sistema educativo excluyente y elitista que impone una currícula pragmática, individualista, gerencial y rentista.
- l) Carencia de un perfil del alumno que se quiere formar esencialmente como parte de la ciudadanía. Actualmente está enfocado en estándares.
- m) Escasa cobertura educativa, especialmente en zonas rurales (selva). No hay personas maestras en algunas regiones del país. Deficiencias de acceso. Con la pandemia, los niños y niñas se han dedicado a labores agrícolas, lo cual ha incrementado la deserción escolar (no se cuenta con banda ancha de internet).

<sup>4</sup> *Unicef.org.pe (2020). Dos tercios de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar del mundo no tienen acceso a Internet en el hogar.*

## 2. ANÁLISIS DE CAUSALIDAD

---

De los problemas identificados que enfrenta la educación peruana actualmente, se priorizaron cinco que se consideran los más importantes y que requieren de una atención urgente.

Esos cinco problemas son:

- Desigualdad social educativa.
- Mercantilización de la educación.
- Inadecuadas políticas educativas.
- Deficiente formación docente.
- Deficiencias en la propuesta pedagógica y curricular.

### 2.1. DESIGUALDAD SOCIAL EDUCATIVA

Un grave problema no resuelto en el Perú es la desigualdad social. Se trata de un problema estructural, socioeconómico, en el que un colectivo, grupo o comunidad, vive una situación muy desfavorable con respecto al resto de miembros de su entorno. Esa desigualdad se manifiesta en el poder adquisitivo, causa principal de la exclusión y la falta de oportunidades, y se agrava con aspectos como el cultural, la etnia, la religión, el origen, la nacionalidad, las costumbres, la ideología, todo lo cual conlleva la marginación y al aislamiento social.

En el país existe desigualdad social, económica, educativa, de género y legal, que se expresan en las profundas fracturas que existen, por ejemplo en las barreras que existen para poder acceder a una educación pública, gratuita, universal y de calidad.

Según información del Instituto Nacional de Estadística (INEI, 2021), la población del Perú era de 32 625 948 personas, de las cuales 6,4 millones de peruanos se encuentran en situaciones de pobreza (un 20.5 %). Por su condición, esta población enfrenta numerosos problemas económicos y sociales. Hoy se carece de información oficial sobre el incremento de la pobreza por efectos de la pandemia por COVID-19. Contradictoriamente, las clases dominantes en el país siguen concentrando cada vez más poder económico.

#### a) Insuficiente presupuesto para la educación pública

En el campo educativo, la pobreza y la exclusión social de un amplio sector de la población, es generado por la insuficiente asignación de presupuesto a este sector. Según el Banco Mundial el presupuesto que asignaba el Perú al sector educación era de 2,9 % del PBI en el año 1999, y que después de dos décadas este oscila en 3,9 %, mientras que las metas de atención han crecido, esto significa, ajustes y reducción en la inversión en educación.

Según el Banco Mundial, el Perú en el 2020 asignó un 3,9 % de su PBI para educación, por encima Cuba con 12,8 %, Costa Rica 7,4 %, Bolivia 7,3 %, Venezuela 6,9 %, Brasil 6,2 %, Argentina 5,5 %, Chile 5,4 %, Estados Unidos y Ecuador 5,0 %, México y Uruguay y Colombia 4,5 %, Nicaragua 4,3 %. Por debajo de Perú, El Salvador 3,8%, Paraguay 3,4%, Guatemala 2,8%, Haití 2,4%. Como se puede observar, el Perú está por debajo de la media respecto al presupuesto en educación en relación con el PBI. ¿Cuál es la causa de este problema? ¿Por qué no se incrementa el presupuesto del sector educación?

En la siguiente tabla se puede apreciar el escaso crecimiento en las últimas décadas del presupuesto del Sector Educación en relación con el PBI.

**Tabla 1**

*Presupuesto del sector educación*

Año	Gasto Educación PBI %
2018	3,75 %
2017	3,94 %
2016	3,81 %
2015	3,97 %
2014	3,69 %
2013	3,30 %
2012	2,92 %
2011	2,66 %
2010	2,87 %
2009	3,14 %
2008	2,87 %
2007	2,63 %
2006	2,65 %
2005	2,84 %
2004	2,96 %
2003	2,94 %
2002	2,82 %
2001	3,04 %
2000	3,23 %

*Nota. Tomado de Expansión Datosmacro.com*

### b) Políticas económicas de ajuste y reducción del presupuesto del sector educación

Otro problema que afecta el desarrollo del sector educación en el Perú, son las políticas económicas de corte neoliberal que han venido impulsando los diferentes gobiernos en las últimas décadas. Según José Carlos Mariátegui, “no es posible democratizar la enseñanza de un país sin democratizar su economía y sin democratizar, por ende, su superestructura política” (Garrels, 2007).

Las políticas de ajuste y racionalización de la inversión en la educación vienen de hace varias décadas en el Perú, a pesar de los altos indicadores de crecimiento del Producto Bruto Interno, cuyas utilidades o ganancias se concentraron en los grupos de poder económico, nacionales e internacionales. Mariátegui señala que la enseñanza requiere democratizar la economía de un país para conseguir una educación de calidad, universal y gratuita, esta viene a ser la causa principal de la crisis histórica, estructural e integral de la educación peruana. (1928).

Algunas de las consecuencias que tiene esa política económica son:

**Infraestructura educativa precaria.** Según el portal del SUTEP, la brecha en infraestructura educativa se cerrará en veinticinco años. Para ello se requiere de la inversión de 100 mil millones de soles, esto a marzo del 2020. Además, más de 27 mil colegios públicos deben ser demolidos y 60 000 instituciones necesitan ser refaccionadas. El plan de inversiones que se viene implementando involucra utilizar los mecanismos de participación público privado como las Asociaciones Público-privadas (APP) y Obras por impuestos (Oxi) (SUTEP, 2020).

Según Oliva, (2019), en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, el Ministerio de Educación ha diseñado el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) a 2025, publicado el 2015, define la infraestructura de calidad aquella que es segura, funcional e integrada al territorio. Según el documento existen 46 243 de locales educativos que requieren intervención en su infraestructura y que requiere la inversión de 94 610 millones de soles.

**Tabla 2**

*Porcentaje de locales educativos que requieren sustitución total o parcial según región*

Regiones	Porcentaje
Callao	0,1 %
Madre de Dios	0,2 %
Tumbes	0,3 %
Tacna	0,3 %
Moquegua	0,3 %
Ica	0,7 %
Arequipa	0,9 %

Regiones	Porcentaje
Lima Metropolitana	1,5 %
Lambayeque	1,7 %
Pasco	1,9 %
Lima Provincias	1,9 %
Ucayali	2,4 %
Loreto	2,9 %
San Martín	3,9 %
Huancavelica	4,3 %
Piura	4,7 %
Amazonas	4,7 %
La Libertad	5,0 %
Apurímac	5,3 %
Huánuco	5,5 %
Junín	5,8 %
Ancash	6,4 %
Ayacucho	6,7 %
Cusco	7,1 %
Puno	8,3 %
Cajamarca	17,1 %

*Nota. Tomado del Plan Nacional de Infraestructura para la Competividad*

**Programas de atención estudiantil insuficiente.** El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ha implementado programas como Qali Warma que brinda alimentación variada y nutritiva a niñas y niños de nivel de educación inicial y primaria en las escuelas públicas, y en el nivel secundario en las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana. El programa Juntos canaliza recursos de diversos sectores para garantizar la salud y educación en hogares de bajas condiciones económicas, focalizando familias con niños y adolescentes de hasta 19 años, y gestantes. Los incentivos económicos están condicionados a que las familias envíen a sus hijos a la escuela, los lleven al centro de salud y las gestantes acudan a sus controles prenatales. Estos programas se implementan bajo el criterio de focalización del gasto y la segmentación económica y social, estrategia que no corresponde a la universalización y equidad en el acceso al servicio educativo.

**Brechas entre periferia y centro, zona urbana y rural, y frontera.** Para Benavides, León, y Etesse (2014), Latinoamérica es la región más desigual del mundo, según el indicador de desigualdad de ingreso más utilizado. El elevado coeficiente de Gini (método para medir la desigualdad salarial)

se debe principalmente a la enorme concentración de ingresos de la población con mayor renta respecto a la más pobre, donde el quintil de población más rica recibe cerca del 60 % del ingreso total, y el quintil más pobre recibe sólo el 3 %. Estas desigualdades económicas expresan diferencias en los resultados educativos.

Según Castro y Yamada (2011), la educación es el principal mecanismo de igualar oportunidades en una sociedad. Las brechas de acceso a este servicio crean diferencias en la capacidad de generación de ingresos en el tiempo y la ausencia de la intervención pública, hace que se transmiten inter-generacionalmente. Agregan, que la educación es un proceso secuencial, si un grupo de la población es excluido (o discriminado) en alguna etapa, tendrá menos oportunidades en la adquisición de habilidades y esa condición se perpetuará en el proceso. Estas características justifican la importancia de estudiar las barreras al acceso a la educación desde el inicio del proceso como requisito para entender por qué determinados grupos poblacionales son discriminados en etapas posteriores (como en la educación superior) o en el mercado laboral.

Estas desigualdades sociales se expresan en las zonas urbanas, urbano marginales y periferias de las grandes ciudades, también entre las zonas urbana y rural, y con mayor énfasis en la zona de frontera, donde las situaciones económicas son precarias y la ausencia del estado es notorio.

En un reciente estudio, Cuenca y Urrutia (2019) indican que los resultados muestran que las desigualdades educativas en el país persisten a pesar de los avances en su reducción. La brecha de la desigualdad en el logro educativo del área urbana y rural se mantiene incluso con los avances en la expansión de la matrícula, también, que las diferencias de promedio ilustran que los quintiles de ingreso influyen de manera sustantiva en el gasto de educación a pesar del aumento de inversión en educación pública.

**Deserción escolar.** Seguramente, la pandemia incrementará la deserción escolar, al respecto no se tienen datos estadísticos precisos al año escolar 2020. Al respecto Cueto, Felipe y León (2020) recomiendan que se debe identificar a los estudiantes y a las familias que estén en riesgo de abandonar los estudiantes o que ya lo han hecho, para focalizar el trabajo con ellos. Las características de estos jóvenes son haber repetido de grado una o más veces, estar en situación de pobreza o extrema pobreza, mostrar bajo rendimiento educativo y pertenecer a un grupo indígena y si un estudiante presenta más de una de estas características, el riesgo es mayor. Muchas de estas características son comunes a contextos rurales, siendo estas poblaciones una prioridad por su condición de vulnerabilidad.

Para COMEXPERU (2020), según las cifras del Ministerio de Educación (Minedu), la tasa de deserción interanual 2018-2019 en primaria pasó de 2.5 % al 1.3 % y, en secundaria, del 4.1 % al 3.5 %. Para julio del 2020, el Minedu estimó la deserción en primaria se incrementó de 1.3 % al 3.5 % (128 000 estudiantes) y, en secundaria, pasó de 3.5 % al 4 % (102 000 estudiantes), que en EBR, sumaría 230 000 estudiantes que han salido del sistema educativo.

**Diferencias de género en el acceso y culminación de la escolaridad.** En las conclusiones un estudio, Castro y Yamada (2011) indican que las tasas de conclusión de secundaria y el progreso a la educación superior, en los últimos 50 años, es de 80 % y 55%, respectivamente. Agregan que en el acceso a la educación primaria hasta la matrícula en educación superior estas brechas son más marcadas para las etnias amazónicas y quechuas y sugieren que las brechas de personas mestizas/blancas y el resto de la población responden a la existencia de diversos mecanismos de discriminación y exclusión.

Respecto al género señalan que hace 50 años existía una brecha importante en el acceso y culminación de la educación primaria. Esta brecha era la principal razón detrás de la diferencia que había entre el porcentaje de hombres y mujeres con educación superior completa. En las últimas décadas esta brecha prácticamente se ha cerrado: las mujeres tienen tasas de graduación de la superior mayores que las de los hombres, esto garantiza que en la actualidad no haya diferencia entre los porcentajes de hombres y mujeres que logran culminar con éxito todo el proceso educativo.

### **c) La profundización de la brecha y acceso a la tecnología de la información y la comunicación**

La profundización de la brecha y acceso a las TIC son consecuencia del ajuste y reducción del presupuesto educativo, según los estudios y datos existe una incidencia a partir de la desigualdad socioeconómica en el acceso a los dispositivos tecnológicos, así como en las competencias, capacidades y habilidades digitales, para su uso en la búsqueda de información y sobre todo en la producción e intercambio del conocimiento. En Perú el 80 % de los hogares fueron afectados económicamente en su ingreso, profundizando las brechas de desigualdad a social como el nivel educativo, contar o no con un empleo salariado, acceso a confección de Internet y género.

Entre las principales consecuencias de las brechas y el acceso a las TIC se tiene:

**Analfabetismo digital.** Según el SUTEP, en el Perú, el 79 % de los locales educativos no tiene acceso a internet, el 55% de los docentes no poseen habilidades para usar tecnologías digitales en el aula y el 64% de los niños están expuestos a riesgos cibernéticos (SUTEP, 2019).

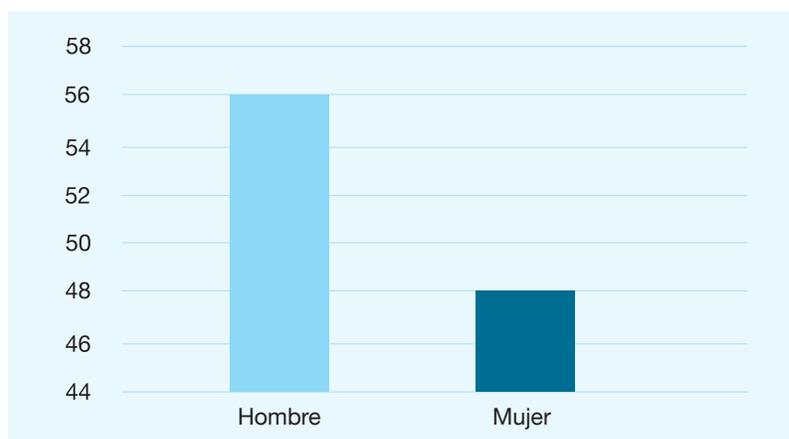
Se requiere fomentar las competencias digitales que permitirán a las personas funcionar y participar activamente en un mundo digital. Esto implica el desarrollo de la alfabetización digital de la población y la disminución de las brechas existentes, decir los grupos que tienen menor acceso a las TIC, las mujeres, las personas que viven en zonas rurales o periféricas de las ciudades, los adultos mayores, hogares con menores niveles de ingresos, hogares cuyos jefes solo tienen educación primaria o secundaria. (Sala de prensa, 2020).

**La conectividad o acceso a internet.** Para Flores, Hernández, & Garay (2020), se debe tomar conciencia sobre la brecha digital existente entre los distintos sectores del Perú, urge también

cambiar la proporción de infraestructura de telecomunicaciones y las facilidades de acceso a internet en el país. Sobre la conectividad y acceso a internet, sostienen que es un elemento básico para el desarrollo humano, es una necesidad, y su ausencia es un gran escollo. Muestran un análisis del acceso según el género en el Perú.

**Gráfico 1**

*Empleo de internet por género en Perú*



**Nota.** Tomado de Flores, Hernández, & Garay, 2020

Según el Gráfico 1, se puede apreciar la existencia de una brecha digital significativa respecto al acceso de internet por género en el año 2017, con una diferencia de alrededor de ocho puntos de diferencia entre géneros.

**Gráfico 2**

*Uso de internet según grupo etario*

Instancias del Gobierno Nacional y del sistema educativo	
<i>Gobierno Nacional</i>	<i>Sistema educativo</i>
Gobierno Centro	Ministerio de Educación
Gobierno Regional (26)	Gobierno Regional de Educación (26)
Gobierno Local Provicional (194)	Unidad de Gestión Local (206)
Gobierno Local Distrital (1,828)	Instituciones educativas (64,455 CE / 18,966 PNE)

**Nota.** Tomado de Flores, Hernández, & Garay, 2020

También en el Gráfico 2 se provee un dato importante respecto al acceso a internet en la población. En el Perú, el empleo de internet es muy alto en la población menor a veinticuatro años y se reduce con niveles bajos en la población de mayor edad.

#### d) Flexibilización, precarización y desregulación laboral

Las políticas económicas y de reducción del presupuesto en educación, es decir, las políticas aplicadas desde la década del noventa han afectado los derechos de las personas trabajadoras públicas y privadas, en especial del sector educación, que significa la mayor cantidad de trabajadores que dependen del Estado. Principalmente se ha afectado la estabilidad laboral, priorizando los contratos bajo diferentes modalidades. Se impusieron medidas que flexibilizan derechos, precarizan las condiciones laborales y se desregulan avances en bonificaciones, asignaciones y otros conceptos. Se impone la meritocracia como medio de reconocimiento, medida que ahonda las brechas de un magisterio con profundas fracturas económicas y sociales.

Entre las principales consecuencias de la flexibilización, precarización y desregulación laboral docente, se tiene:

**Deterioro de la valoración profesional y social de docentes y auxiliares de educación.** En general en la experiencia peruana, señalan Vidal, Cuadros y Sánchez (2012), el objetivo de las reformas de flexibilización se dan en el marco de la Ley de Fomento del Empleo, que tenía como propósito implementar medidas de promoción para acceder a un empleo útil, el argumento de que la regulación era un obstáculo tenía un trasfondo ideológico que técnico, las iniciativas desreguladoras y flexibilizadoras aplicadas no generaron empleo sino afectaron la calidad del empleo existente, como se pueden apreciar los datos de tasa de desempleo contradicen este propósito en esa primera década.

**Tabla 3**

*Tasa de desempleo*

Año	Porcentaje
1991	5,9%
1992	9,4%
1993	9,9%
1994	8,8%
1995	8,2%
1996	7,2%

*Nota. Tomado de Vidal, Cuadros, & Sánchez, 2012*

En el trabajo informal se incrementaron los índices: se tiene que en 1991 era 52,7 %, en 1995 era el 55,1% y en el 2000 el 59,2 %. (Vidal, Cuadros y Sánchez, 2012).

En esa línea de reformas se emite el Decreto Supremo 051-91-MEF, para recortar el cálculo en una serie de beneficios a los trabajadores. En el sector educación se afectó principalmente en el pago de preparación de clases, beneficio que miles de profesores en el Perú han logrado a través

de demandas judiciales se les reconozca y pague de manera gradual.

También se ha afectado la estabilidad laboral de los profesores, con el argumento de meritocracia y la evaluación de desempeño docente impuesta para sancionar y despedir a los docentes, con los argumentos extrapolados de disciplinas diferentes a la educación y la pedagogía.

A pesar de estas acciones en contra del magisterio peruano, hace un par de décadas, Cuenca y Portocarrero (2001) destacaban que, en general, los docentes peruanos manifiestan una disposición hacia su profesión, demuestran vocación de servicio, se responsabilizan por sus actos y que están satisfechos con su trabajo. Sin embargo, demandan mejores condiciones laborales, y que el desaliento está asociado a las condiciones laborales y las bajas remuneraciones, malestar reiterado de forma permanente referido a la remuneración que reciben por los servicios que ofrecen.

**Tabla 4**

*Número de docentes en el Perú*

Niveles	1990	2000	2020
Inicial	18.743	23.831	97.935
Primaria	119.741	134.497	210.140
Secundaria	79.149	102.070	202.027
Superior No Universitaria	8.303	10.750	29.660
Especial	2.137	3.115	4.538
Ocupacional	3.115	4.904	10.004
Total	232.775	279.167	567.347

*Nota. Cuenca & Portocarrero, Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión, 2001, MINEDU, Perú.*

**Tabla 5**

*Número de docentes y auxiliares, nombrados y contratados*

Docentes		Auxiliares	
Nombrado	Contratado	Nombrado	Contratado
240 460	165 134	9 174	13 067
405.594		22.241	

*Nota. Tomado de Memorandum 00456-2020-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITEN*

Además, realizaron un análisis en lo político-social, económico, laboral y profesional-académico. Con respecto al primer aspecto afirman que el personal docente sigue siendo conformado por profesionales con poco prestigio y reconocimiento social y se les considera poco preparados para las demandas que se les exige. En el aspecto económico, sus condiciones de vida siguen

siendo inadecuadas, reiteran que los salarios de los maestros y maestras están por debajo de sus expectativas, con relación a la importancia de la función y de la profesión. En materia laboral, señalan que la mayoría cuentan con dos trabajos, perciben incentivos mínimos y las condiciones contractuales de los contratados es obsoleta.

#### **e) Elitización de la educación pública y la implementación de Colegio Presidente de la República, colegios de alto rendimiento y becas**

La elitización de la educación pública se genera al implementar el colegio Presidente de la República, los Colegios de Alto Rendimiento y los Colegios Emblemáticos. Según Gonzales (2016), la atención en educación debe avanzar de manera progresiva y masiva en todo el sistema educativo, hacer el esfuerzo de incrementar la calidad en todos los niveles y aspectos como currículo, enseñanza, calidad de profesores, materiales, remuneraciones, investigaciones, infraestructura y gestión. Remarca que la estrategia debe ser equitativa y progresiva, y dependerá de la cantidad de recursos financieros y humanos con que se cuente en especial en la educación pública.

Plantea dos problemas al respecto, primero el tiempo para lograr la universalización de la calidad educativa y, por otro lado, sugiere un proceso de focalización con metas de corto plazo, con número limitado de colegios, estudiantes, profesores, con el objetivo de lograr prototipos exitosos replicables, considera como ejemplos el Colegio Mayor Presidente, los colegios de alto rendimiento (COAR), las becas a estudiantes destacados (a estos se agregarían los colegios emblemáticos). Al respecto, el autor hace un análisis de la realidad, pero su propuesta plantea una contradicción entre universalización y focalización, mientras que la focalización ahonda las brechas del acceso a una educación pública gratuita, de calidad y universal.

**El Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú.** Tiene como propósito una “Educación de Calidad accesible a Todos”, siendo esta una contradicción porque sólo albergará novecientos estudiantes del país, seleccionados a través de una prueba especial, quienes disfrutaran de una serie de beneficios, como más horas de estudios, gratuidad integral, currículo y plan de estudios con más variantes y otras prerrogativas.

**Los Colegios de Alto Rendimiento (COAR).** Según el (MINEDU, 2021), la Red COAR se encuentra en las veinticinco regiones del país, atendiendo a una población de 6 700 estudiantes de 3°, 4° y 5° de secundaria, según su portal los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) ofrecen un servicio integral con altos estándares de calidad nacional e internacional a estudiantes con desempeños sobresalientes de educación básica regular de tercero, cuarto y quinto de secundaria para formar líderes con mentalidad abierta.

**Colegios emblemáticos.** Denominadas Instituciones Educativas Emblemáticas y Centenarias en el Perú. Es un conjunto de instituciones educativas que fueron parte de un plan económico de reconstrucción de la infraestructura educativa, impulsadas en el segundo gobierno de Alan

García, que se ejecutaron sobre la base de la Grandes Unidades Escolares construidas a partir de los años cincuenta, por Odría. La diferencia entre un colegio público regular y un emblemático, este debe atender a inicial, primaria y secundaria, terreno saneado, contar con gran cantidad de alumnos y tener talleres.

**Becas.** La Beca Perú está dirigido a peruanos egresados de la secundaria, con buen rendimiento escolar e insuficientes recursos económicos, y para deportistas calificados, son donadas por cooperación nacional.

Entre las principales consecuencias de la elitización de la educación pública son la discriminación, exclusión y la estrategia de focalización del gasto público.

**Discriminación y exclusión de acceso a la educación de calidad.** Para Paiva (2013) son principios generales del derecho a la educación, la igualdad de oportunidades y trato. Estos postulados figuran en un tratado internacional sobre educación que aparece en el preámbulo de la Constitución de la UNESCO. El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama situación análoga en esencia y el acceso universal a la educación, sostiene que viene a ser la piedra angular del derecho a la educación, que se encuentra en la mayoría de los instrumentos de la UNESCO. La elitización de la educación pública se genera por la propia acción del estado al implementar espacios formativos “para los estudiantes con mejores rendimientos”, estas estrategias contravienen con los principios y derecho a la educación.

**Focalización del gasto.** El decálogo del Consenso de Washington, recomendaciones de política económica, configuró un paradigma o modelo de desarrollo de corte neoliberal, según esta tesis permitiría impulsar la eficiencia y ajuste fiscal en las economías de América Latina. Las medidas se convirtieron en acciones de implementación obligatoria y se orientaban en la liberalización de los mercados, el impulso de la disciplina fiscal, la focalización del gasto, la privatización y la descentralización fiscal. (Cortés, 2017)

#### **f) Ausencia de políticas públicas para enfrentar el impacto social en situaciones de emergencia**

El Perú es un país que tiene frecuentes situaciones de emergencia, como el Fenómeno del niño, temblores o terremotos y ahora la propagación del COVID-19. Frente a estas circunstancias, la ausencia de planes de contingencias ahonda los problemas sociales, que inciden de manera directa en el acceso y en la educación gratuita y de calidad del servicio educativo. En los primeros casos, porque afecta la infraestructura educativa y las condiciones económicas de las familias de los estudiantes, mientras que la pandemia ha obligado a los gobiernos de todo el mundo a suspender las clases presenciales y han implementado estrategias de educación virtual o remota. Se ha demostrado la precariedad de las políticas públicas para la atención de los servicios de salud y educación de calidad.

En tiempos de emergencia Perú no está preparados, porque no se previene los problemas que pueden darse, el desconocimiento y la corrupción al momento de elaborar políticas públicas de interés público. Las emergencias generadas en nuestro país como Fenómeno del Niño, 2007, Terremoto en ICA, y COVID 19 han dejado evidenciar las deficiencias en la gestión de los servicios públicos, como crisis en educación, salud, economía afectando a las familias más vulnerables.

Existe la necesidad de la articulación de los diferentes ministerios, como salud, educación, medio ambiente, producción, salud, etc. con los diferentes organismos de gobierno, sociales, gremiales, también requiere articular la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, revisar nuestra legislación laboral, ver las condiciones del sector productivo y su precariedad.

Las consecuencias de la ausencia de planes de contingencia frente a situaciones de emergencia, en el campo educativo:

- Profundización de las condiciones económicas-sociales de las familias.
- Problemas en la educación a distancia o virtual. Sumado a una brecha digital más resaltantes en infraestructura, en habilidades, en accesibilidad y conectividad, las cuales varían por el nivel de área geográfica, las condiciones de servicio público, y la edad. También una buena cantidad de docentes y padres de familias no están familiarizadas con las tecnologías, falta de herramientas tecnológicas.
- Migración de estudiantes de la educación privada a la pública.
- Más de 110 000 del alumnado migraron de la escuela privada a la pública, por la crisis económica generada por la pandemia en las familias de los escolares.

## 2.2. MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

En el Perú, en las últimas cuatro décadas, el sector público de la educación ha venido experimentando una fuerte tendencia hacia la privatización y la mercantilización, producto de la firma y participación en numerosos acuerdos internacionales con organismos como el BM y el BID interesados en convertir la educación en un negocio para beneficio del sector empresarial privado. En este apartado se analizan los problemas, las causas y consecuencias de esa tendencia.

### a) Debilitamiento de la escuela pública. Mayor presencia de la escuela privada

En las últimas décadas, en el Perú ha venido ocurriendo un incremento de la educación privada, en parte motivado en la profundización de las políticas de corte neoliberal, aplicadas por los diferentes gobiernos en el campo educativo. La intención ha sido debilitar y satanizar a la educación pública, señalándola como la responsable de los malos resultados educativos y presentando a la vez a la educación privada como una mejor opción educativa.

Para impulsar esas políticas, los gobiernos han recurrido a organismos financieros nacionales e

internacionales, han promovido la participación del sector empresarial y algunas organizaciones privadas en este campo. Esa tendencia se expresa claramente en la creación de la R.M. N°326-2020, que abre las puertas de las instituciones educativas públicas al capital privado, para que puedan invertir en educación. Igualmente, se ha procurado una mayor presencia de la Iglesia Católica en el campo de la educación privada.

Uno de los aspectos más preocupantes de esta tendencia privatizadora es que se convierte el conocimiento en una mercancía, puesto en otras palabras, se privatiza el saber. Hoy en el país existen Instituciones Educativas privadas clasificadas y que compiten entre ellas ofreciendo mejores servicios educativos, conocimientos e infraestructura. Además, mediante diferentes políticas educativas, el Ministerio de Educación ha desarrollado diferentes planes de estudios, según el tipo de centro educativo de que se trate.

Esta tendencia mercantilista de la educación está trayendo como consecuencia discriminación y exclusión y además está incentivando la intromisión de actores privados en el campo educativo, lo que terminará por acabar con la política de la educación como un derecho ciudadano.

**b) El sistema educativo es excluyente y elitista (se ha impuesto una currícula pragmática, individualista, gerencial y rentista)**

El concepto de exclusión social busca explicar, desde un punto de vista teórico una serie de fenómenos fundamentalmente sociales y económicos que se relacionan con la pérdida de derechos esenciales por parte de la ciudadanía

lo que define a los colectivos excluidos es su posición en el espacio “más debajo de la estructura social, de tal forma que se encuentran en situación de expulsión” de la estructura, ya que una de sus principales características es el no ser tenidos en consideración como individuos desde el punto de vista político, social o económico (Kerbo, 2004, p. 24).

En el caso peruano, la exclusión escolar es un fenómeno consistente en la separación prolongada o permanente del niño, niña o adolescente de los sistemas formales de enseñanza/aprendizaje garantizados por la ley, lo cual determina el ausentismo, deserción y abandono de la escuela. A este sistema educativo excluyente también se adhiere la situación socioeconómica, conformada por un conjunto de condiciones materiales en que se encuentran las familias y que permiten o no el acceso a los medios necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades, entre las cuales está la educación.

En el sistema educativo peruano, existen actualmente escuelas de elites, que cuentan con mucho más recursos e igualdad de oportunidades que los centros educativos públicos, al cual asisten mayoritariamente las clases populares. En ese modelo elitista el alumnado entra a procesos formativos de larga duración durante los cuales los más destacados compiten entre sí, favoreciendo la movilidad social entre ellos mismos.

Se viene implantando un currículum común para todos y con la capacidad de adaptarse a las necesidades escolares de cada realidad educativa que no necesariamente van acorde a las exigencias que se requiere en la Educación Superior, especialmente universitaria, esto al finalizar la educación básica regular EBR, teniendo el estudiante que pasar por una suerte de preparación exclusiva en locales llamados academias preuniversitarias, donde no todos tienen las mismas oportunidades, cuyos funcionamiento no está regulada por el MINEDU, es decir, no se encuentran dentro de la educación formal u oficial.

La globalización ha puesto en escena un nuevo discurso con el ánimo de ser único y preponderante, el neoliberalismo, con la intención de reducir al mínimo la regulación del Estado en los asuntos públicos. En el caso del Perú, esas políticas buscan debilitar el modelo de Estado de bienestar. Lo que buscan es la privatización paulatina de los servicios públicos pasándolos a manos de las empresas privadas. Un elemento que aparece con contundencia es la competencia entre centros educativos para alcanzar los “mejores” resultados académicos, porque esa es la forma de ganar prestigio social de cara a los padres-madres/clientes. Esto también determina muchas veces un problema de exclusión y elitismo. (Caso del bono escuela)

En síntesis, es claro que se han venido promoviendo en el país centros educativos más selectivos, que ofrecen una serie de beneficios para atraer a los estudiantes, con un currículum cerrado, rígido e inflexible. No existe lugar para la comprensión de las diferencias y diversidad del alumnado.

Por ello consideramos que el derecho a una educación de calidad se debe garantizar a todos las personas estudiantes y que, por lo tanto, toda la población debe ser incluida en el sistema educativo, considerando los imperativos constitucionales, legislativos, sociales, políticos, étnicos y humanos. Porque precisamente la privación y la violación del disfrute del derecho a una educación, es donde se manifiesta la distribución desigual e injusta del acceso y disfrute de derechos elementales, que todavía son negados a los sujetos más vulnerables dentro de las sociedades desarrolladas y que dificultan la cohesión social.

**c) El perfil formativo del alumno está enfocado en estándares, no en una formación integral, humanista (ciudadanía)**

Otro problema importante que enfrenta actualmente el país en el campo educativo es el perfil formativo del alumno, el cual está enfocado en estándares de aprendizaje que son las descripciones de logros esperados de los diferentes actores del sistema educativo que señalan las metas para conseguir una educación de calidad. Cuando los estándares se aplican en los estudiantes, se refiere a lo que estos deberían saber y saber hacer como consecuencia del proceso de aprendizaje esperado al final de cada ciclo de escolaridad según las modalidades de la Educación Básica.

El enfoque por competencias plantea el desafío pedagógico de cómo enseñar para que los estudiantes aprendan a actuar de manera competente. Es decir, se busca que el estudiante aprenda de manera “competente”, no a través de una formación integral, humanista. Se ha dejado

de lado la práctica de los valores cívicos y valores morales por este tipo de enseñanza.

Este problema deja ver que se ha implantado en el país un enfoque educativo discriminatorio que pretende medir a todos estudiantes con los mismos parámetros (las pruebas PISA, son un ejemplo de ello), lo cual va a dar resultados negativos que desprestigian a la educación pública, aspecto que es aprovechado por las élites económicas y políticas gobernantes.

El fracaso escolar se explicará por la falta de motivación del alumno que no ha querido o no ha sabido aprovechar los recursos que el sistema le ha ofrecido, de igual manera se responsabiliza a docentes de este fracaso, señalándole de que no poseen las características intelectuales requeridas o que no demuestran las habilidades o competencias previamente establecidas, estrategia que exime de toda responsabilidad al sistema educativo de dicho fracaso.

A su vez, este enfoque educativo se convierte en un sistema muy exigente para algunos grupos menos favorecidos, que no cuentan con la tecnología que se requiere para ese tipo de educación (internet, laptops o tables, buena conectividad, laboratorios, etc.)

Se puede decir que el sistema de educación de décadas anteriores (como la década de los ochenta) era más integral y humanista, porque se desarrollaba un mayor número de asignaturas, las cuales se estudiaban cada una por separado (filosofía, historia y economía política, por ejemplo). Hoy se han juntado hasta tres áreas en una, recortando de esa manera el conocimiento de los estudiantes. De igual manera se ha perdido una educación enfocada en valores, y sobre todo la práctica del civismo, el amor a la patria.

#### **d) Competencia entre las instituciones educativas para atraer a los “clientes” (estudiantes)**

Otro problema es que la mercantilización de la educación resulta en un negocio altamente beneficioso, enfocado en atraer estudiantes como potenciales “clientes” en sus propias instalaciones privadas. De esta manera tienen la posibilidad de vender sus programas, cursos, talleres, infraestructuras, cultura y virtudes en general.

Las familias condicionan la manera en que estas se posesionan en el mercado educativo y valoran a la forma de encarar los procesos de elección escolar. En el caso de las escuelas a los entornos de competencias se centraliza en la teoría del cambio. Se espera que las escuelas como respuestas a la competencia, tengan los incentivos necesarios para mejorar la calidad de la educación que ofrecen las escuelas privadas. Por otro lado, se espera que las instituciones educativas que no sean capaces de ofrecer un servicio educativo de calidad se vean obligados a abandonar el mercado (competencia entre instituciones educativas).

Como ya ha sido explicado, los orígenes de la aplicación de los principios neoliberales en el ámbito educativo se pueden leer en el libro publicado en 1962 por Milton Friedman, uno de los principales académicos de la escuela de economía de Chicago. En este libro Friedman dedicaba un capítulo

específico a la educación (“The Role Of Government in educación”). Ahí sentaba las bases de lo que sería posteriormente las propuestas sobre la introducción de mecanismos de mercado en la educación. Apostaba por lo que él denominaba la “desnacionalización” de la educación básica, es decir, eliminar la necesidad de que sea el estado quien provea el servicio educativo. En este sentido, apostaba por transferir los fondos dedicados a educación a las familias y que ellas tuvieran la capacidad de dedicarlos en una escuela de su elección. Además, apostaba porque la provisión del servicio educativo fuera realizada por empresas privadas, con ánimo de lucro o no.

En el Perú la educación se presenta actualmente como una inversión a futuro, dependiendo de la capacidad económica de los estudiantes y sus familias. Es decir que aquellos que puedan acceder a escuelas (privadas) que les brinden mejores servicios educativos y que la puedan pagar, lo hagan. Lo que no reúnen esas condiciones, pues que asistan a los centros educativos públicos. Algunas de las consecuencias que tiene esta política es que una creciente desigualdad entre centros educativos (públicos y privados) en todo sentido: infraestructura educativa, disponibilidad de equipo, materiales educativos, acceso a la internet y las TIC, entre otros aspectos.

#### **e) Deterioro de la escuela pública, debido a la creencia en la baja de niveles y exigencia escolar**

Un último problema que cabría mencionar, íntimamente asociado con la mercantilización de la educación en el país, es el creciente deterioro de la escuela pública. En el Perú, las políticas neoliberales se han encargado de deteriorar la imagen de la escuela pública a favor de la escuela privada, con la creencia de que la educación estatal es baja en sus niveles educativos y que existe baja exigencia escolar.

Para fundamentar esa visión señalan que los sistemas burocráticos en el sector público de la educación presentan una serie de problemas. En primer lugar, el control estatal y la financiación no satisfacen las demandas de la población estudiantil, asumen que las instituciones educativas no cuentan con los incentivos suficientes para satisfacer las preferencias de los consumidores (padres y estudiantes). En segundo lugar, señalan que la falta de incentivos o inversión lleva al sector estatal a mantener comportamientos conservadores o de supervivencia, que no ayudan a mejorar la oferta educativa. Y, en tercer lugar, indican que el Estado aplica políticas para satisfacer os intereses de grupos de interés particular (por ejemplo, gremios magisteriales). Para superar esos supuestos problemas, proponen medidas como la aplicación de la Resolución Viceministerial N°326 que abre las puertas a la inversión privada en educación.

Todo lo anterior conlleva al aumento de niños y niñas que migran de una escuela estatal a una privada, como consecuencia de menor rendimiento académico, conflictos, violencias, malos resultados, etc. Por todo esto es necesario buscar reflotar la escuela pública, procurando una mayor inversión en educación que permita contar con centros educativos que reúnen las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho ciudadano a la educación pública, gratuita y de calidad.

#### **f) Formación inicial deficiente desde los centros de formación pedagógica**

La mercantilización de la educación es una arma ideológica de los gobiernos de turno ligados al modelo económico para imponer su ideología dominante en el ejercito de futuros profesionales de la educación y la liberalización de la educación con el cliché sin fines de lucro de asumir responsabilidades que competen fundamentalmente al Estado, emitiendo documentos normativos para legalizar la prebendas de los mercaderes de la educación, inversionistas sin interesarles los resultados del tipo de egresados o profesionales idóneos y con el perfil correspondiente. Solo les interesan las ganancias personales para su círculo de amigos

La educación no es un servicio es un derecho, por ello, tienen que existir centros de formación docente inicial de calidad, que permitan a un egresado tener el perfil necesario como educador, para que esté en capacidad de plantear alternativas curriculares y pedagógicas que sirvan de solución a lo que el entorno de la comunidad le exige y con ello transformar la sociedad a favor de los más necesitados. En ese sentido, impedir ser utilizado como un instrumento de fortalecimiento de la ideología dominante, y muy por el contrario, buscar siempre la conciencia crítica y la liberación de los pueblos.

### **2.3. INADECUADAS POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Uno de los problemas más serios que afecta el desarrollo de la educación pública en el Perú, es la existencia de inadecuadas políticas educativas. Ese problema se expresa en varios ámbitos que se analizan en este apartado.

#### **a) Las políticas educativas no responden a las necesidades del contexto nacional**

Un primer problema que cabría señalar es que las políticas educativas no responden a las necesidades del contexto nacional. El hecho que las políticas no sean las adecuadas, tiene que ver en buena medida con que los principales actores del sistema educativo (docentes, estudiantes y familias) no participan en la elaboración (diseño) de las políticas educativas, ya que desde hace varias décadas se vienen aplicando políticas educativas universales que promueven los organismos internacionales, y que no reflejan las necesidades del desarrollo nacional y la población estudiantil.

El punto es que, con la implementación del modelo neoliberal, se desarrollan políticas y programas educativos que son concebidos y promovidos directamente desde organismos como FMI, BM, BID. Estos programas son totalmente verticales. Específicamente, desde los años noventa se viene desarrollando en el Perú el denominado programa de emergencia “La escuela defiende la vida”, que da alimento a más de tres millones de escolares.

Concretamente, entre los años 1993-1994, el BM, PNUD, GTZ, UNESCO y el Ministerio de

Educación, elaboraron un diagnóstico (Morillo, 1994) sobre la situación de la educación en el Perú, precisando problemas relacionados con la carencia de materiales y uso inadecuado de métodos en las escuelas, bajo nivel de salarios magisteriales, gestión ineficiente y burocracia rígida, pérdida de liderazgo nacional del Ministerio de Educación, énfasis en la política de construcciones escolares, racionalización del personal del Ministerio de Educación.

A raíz de este estudio, en 1994 se inicia la experimentación del programa curricular de articulación inicial primaria. En los cuatro quinquenios siguientes hasta el 2015, se implementan cuatro propuestas de política educativa que no guardan mayor relación entre sí, se trató de esfuerzos que no recuperan la experiencia de las propuestas anteriores ni se articulan entre sí, todo lo contrario, lo que se da es una proliferación de programas más en un afán por alcanzar los objetivos de los órganos internacionales que por solucionar la problemática educativa del país.

Ante el evidente fracaso evidenciado en sus evaluaciones y balances, se plantean 34 políticas educativas al 2021 que lejos de coadyuvar a la solución de los problemas en nombre de la “meritocracia”, generaron un profundo divisionismo en el magisterio y una profunda competencia por alcanzar “bonos”, para responder a las evaluaciones estandarizadas y los sueldos diferenciados por escala, sin justificar la diferencia de labores en las que sustentan esta diferencia salarial.

#### **b) Cada gobierno aplica su propia reforma educativa. (No existe política de Estado)**

Un problema frecuente en el país es que cada gobierno elabora su propio plan de gobierno y política educativa, sin tener en cuenta las ya existentes, con lo cual se impide tener cierta continuidad en las políticas establecidas, priorizando los programas que responden a sus intereses políticos.

Como consecuencia se cuenta con docentes y alumnos que con bastante frecuencia son sometidos a ensayos educativos, generando incertidumbre sin rumbo. A esto se suma la evidente desarticulación entre la educación básica y la superior, lo cual genera proliferación de academias preuniversitarias que se han convertido en una obligatoriedad para poder estar preparados o preparadas para rendir los exámenes de admisión a las universidades públicas o privadas. Esas academias plantean contenidos que no han sido abordados en la currícula de educación básica, lo cual provoca que miles de estudiantes se queden fuera del sistema, así lo muestran los datos de Minedu

En el Perú, solo 30 % de los estudiantes que terminan la secundaria continúan estudios en el nivel de educación superior”. Estos indicadores, elaborados por el Minedu con base en data de la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), dan cuenta también de que, según el área de residencia, el porcentaje de estudiantes de secundaria que continúa con estudios superiores es mayor en la zona urbana (34.6 %), frente al área rural (24 %), donde no llega ni al 30 %, correspondiente al promedio nacional (Escale, 2018).

Al desagregar esta información por sexo y área de residencia de los escolares, se tiene que en el área rural las estudiantes que continúan con algún tipo de educación superior ascienden a 24.8 %, mientras que en el caso de los varones, la cifra se sitúa en 23.4 %.

Las diferencias se extreman al observar la data según el nivel de pobreza, pues de los estudiantes que culminan secundaria y son pobres no extremos, solo el 17 % accede a educación superior. Esto en contraste con los egresados de secundaria no pobres, donde el 35.7 % prosigue estudios superiores.

### **c) Inestabilidad del sistema educativo por constantes cambios en el currículo**

El Perú no se cuenta con una política educativa que organice las prioridades del sector en torno a resultados centrados en los estudiantes y que, en consecuencia, defina los modelos que sostienen a cada uno de los resultados prioritarios de la política, a fin de identificar los indicadores y las metas a nivel del sistema. De allí la importancia de retomar la discusión acerca de la necesidad de una política educativa que oriente y ordene las prioridades del sector siguiendo un modelo de desarrollo para el país que apueste por la equidad como política de Estado, y que tal vez no se encuentre estrictamente alineada a las apuestas de la OCDE.

Los cambios o reformas curriculares en Perú no se realizan en el marco de un Proyecto Educativo Nacional, ni menos responden a un proyecto país. En los últimos 50 años el Perú ha estado sujeto a reformas y cambios curriculares<sup>5</sup> en la educación básica regular de la educación formal. De ahí que los documentos curriculares normativos hayan sido objeto de cambios y reformulaciones permanentes, con el fin de adecuarlos a las necesidades y características de los estudiantes y a las demandas sociales, en cada momento histórico. Según lo argumentado para el proceso de los cambios que sean han dado desde 1964 al 2016.

Estos contenidos curriculares han ido variando a través de las reformas curriculares analizadas. En 1964, los contenidos se organizan de acuerdo con los campos del saber y toman la denominación de “materias” centradas en la enseñanza. Estas materias se integran en torno a cuatro ejes llamados áreas del conocimiento. Luego, en 1972, los contenidos curriculares fueron organizados en áreas integrales denominadas “líneas de acción educativa”, desarrolladas en términos de objetivos de aprendizaje. En la reforma curricular de 1997, se trabaja con el enfoque de “áreas de desarrollo personal”, centradas en el aprendizaje y en el desarrollo integral del niño. En esta reforma se adopta el enfoque curricular por competencias, enfoque que se mantiene en las reformas de los años 2005, 2008, hasta la reforma curricular del 2016 (Ticona, 2016).

Esto evidencia una falta de continuidad en los contenidos curriculares que además por ser modificados sin la participación de la comunidad educativa y sus actores principales que son

<sup>5</sup> El currículo es el instrumento básico de la educación formal a través del cual se expresa la intencionalidad o el propósito de los aprendizajes planteados para los diferentes niveles de la educación básica.

las piezas claves para que se logre trabajar con la aplicación del instrumento y así alcanzar los propósitos que se han trazado. Debido a esto sufren tergiversación y el proceso se realiza de acuerdo a la interpretación que se da en cada nivel de todo el aparato orgánico ministerial hasta que llega totalmente modificado y sin claridad, se produce incertidumbre y mucho malestar al tener que aplicar en la práctica documentos que no reflejan una continuidad sostenida del sistema educativo y van dejando de lado áreas de trabajo que ayudarían a una formación más humanista de nuestros estudiantes para dar paso a enfoques por competencias que responden a un mundo moderno, donde prevalece un sistema económico neoliberal que busca la formación individual al servicio del mercado.

**d) El Ministerio de Educación carece de personal administrativo idóneo (los que ocupan las diferentes direcciones), incluyendo al propio Ministro de Educación, que muchas veces son personas con otra formación profesional (Interdisciplinarietà)**

Con cada cambio de gobierno, cambia el personal administrativo del Ministerio de Educación, sin tener en cuenta la formación profesional y experiencia del personal para el cargo que ocupa. Los cambios solo obedecen a atender las promesas de puestos de trabajo y copar sus instalaciones por “personal de confianza a su gestión”.

El MINEDU es el órgano rector de las políticas nacionales, pero carece de personal idóneo e insuficiente recursos humanos calificados para operar eficazmente un sistema educativo. El MINEDU, que, junto con su función normativa, desarrolla un número elevado de intervenciones de gran alcance, es más un ejecutor de las políticas que él mismo fija. Vinculado con lo anterior, se encuentra la trama institucional formada por los órganos del sector: desde los órganos intermedios, Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), Direcciones Regionales de Educación, hasta el propio MINEDU, ya que no está clara la asignación de funciones que define los ámbitos de competencia de cada uno, en un país que supuestamente se organiza de modo descentralizado (Guadalupe et.al., 2017).

Los organismos intermedios en el Perú están regidos por una serie de normas referidas al ámbito de la educación, la economía y la administración pública. Entre otras, destacan la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, el Decreto Supremo No. 015-2002 (sobre el Reglamento de Organización y Funciones de UGEL), las Resoluciones Supremas N.º 280 y N.º 205 (referidas a los Cuadros de Asignación de Personal de los organismos intermedios), la Ley General del Presupuesto de la República (concerniente a los sistemas de abastecimiento), la Ley de Austeridad, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y, finalmente, la Ley General de Educación 28044.

**Figura 1**  
*Instancias del Gobierno Nacional y del sistema educativo*

Instancias del Gobierno Nacional y del sistema educativo	
Gobierno Nacional	Sistema educativo
Gobierno Centro	Ministerio de Educación
Gobierno Regional (26)	Gobierno Regional de Educación (26)
Gobierno Local Provincial (194)	Unidad de Gestión Local (206)
Gobierno Local Distrital (1,828)	Instituciones educativas (64,455 CE / 18,966 PNE)

**Nota.** Elaborado por Néstor Valdivia Hugo Díaz. *Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: estudio de casos de Unidades de Gestión Educativa. Local – UGEL*

Existe todo un aparato burocrático que con cada cambio de gobierno, sustituye el personal administrativo del MINEDU y de sus órganos intermedios, sin tener en cuenta la formación profesional y experiencia del personal para el cargo que ocupa, sólo es en base a atender las promesas de puestos de trabajo y copar sus instalaciones por “personal de confianza a su gestión”, esto hace que todo el aparato en sus diversas instancias centrales del sector deben, por un lado, tomar las decisiones y prescribir lo que debe suceder en las instituciones educativas -de ahí que los directores/as no puedan ser líderes pedagógicos, sino que más bien deban destinar la mayor parte de su tiempo a responder los pedidos del propio MINEDU-, convirtiéndolas en espacios centralizados que supuestamente pueden manejar el detalle de lo que sucede en cada parte del Sistema. Es decir, existen dificultades en la conceptualización y operacionalización de los centros educativos.

La implementación de la Ley General de Educación pretendió que el sistema transite de una estructura centralizada a una descentralizada, flexible y participativa, ubicando a la institución educativa como la instancia central en el sistema. Además, permitió precisar las funciones de las instancias descentralizadas encargadas de gestionar y mejorar el servicio educativo, reconoció la importancia de las redes educativas institucionales e impulsó la participación ciudadana a través de Consejos Educativos en el ámbito nacional (Consejo Nacional de Educación - CNE), regional (Consejo Participativo Regional - COPARE), local (Consejo Participativo Local - COPALE) y de la escuela (Consejo Educativo Institucional - CONEI), con la finalidad de que Estado y sociedad contribuyan en una gestión que garantice la equidad y la calidad del servicio.

Esta burocracia producto de la improvisación de trabajadores por encargo político hace que la Ineficiencia e ineficacia en el servicio prestado a la comunidad educativa genere descoordinación e incertidumbre porque no hay continuidad por desconocimiento del sector o área que le encargan.

El centralismo en la estructura del MINEDU y trabajo burocrático hace que carguen de manera innecesaria una serie de documentación para cumplir con las diferentes instancias intermedias

en la implementación de todo sus planes y programas a personas maestras que viven estresados por el atisigamiento de documentación a presentar y el a brumamiento de tener que dar cuenta a cada estamento con su propio plan o proyecto, evidencian un desconocimiento de trabajo pedagógico en la práctica.

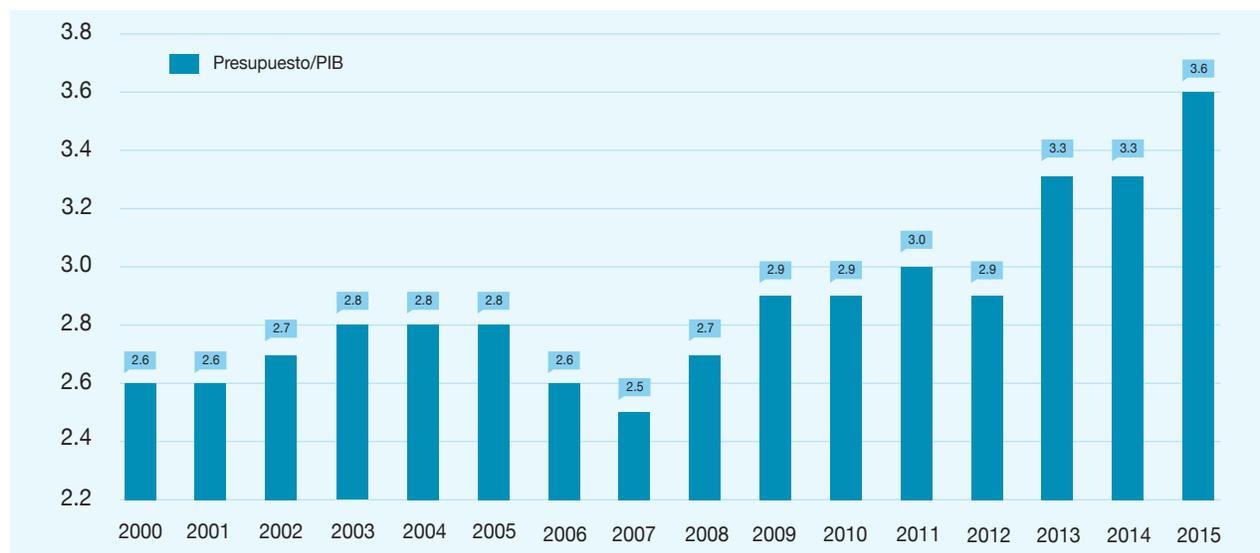
**e) Los presupuestos para educación son ínfimos o muy bajos (no alcanzan para cubrir las necesidades del sector educación)**

Uno de los factores que explica la insuficiencia presupuestaria del Sector Educación en el Perú es la consideración de esta actividad como un servicio que genera gastos y no como un derecho fundamental del ser humano. Tal es así que el gasto del sector educación no proviene únicamente del estado, sino que proviene de las familias y las empresas, En el 2015 el Perú gastó en educación básica aproximadamente 20 000 millones de soles corrientes. Este monto, que es el gasto nacional en educación básica, corresponde tanto al Estado como a las familias. Se estima que ese año las familias aportaron directamente alrededor del 44% del total.

En cuanto al gasto público en educación, medido como porcentaje del PBI, los valores muestran que el rango de asignación osciló de 2.6% a 3.0% desde el 2000 al 2012, registrando un incremento importante a partir del 2013 y alcanzando el máximo del periodo en el año 2015, con una asignación de 3.6% del presupuesto.

**Gráfico 3**

*Presupuesto en educación como porcentaje del PBI, 2000-2015*



Fuente: *Elaboración propia. SIAF-Ministerio de Economía y Finanzas. Banco Central de Reserva del Perú.*

Al 2018, en una tabla comparativa relacionada con países de la región de América Latina el gasto sigue siendo el mismo, y además uno de los más bajos de la región.

**Tabla 6**

*Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB. Países de América Latina, 2000, 2010 cca, 2014-2018*

Países	cc2000	cc2010	Última dato (2014 - 2018)
Argentina	4,6	5,0	5,5
Bolivia (EP)*	5,5	7,6	7,3
Brasil	3,9	5,6	6,2
Chile	3,8	4,2	5,4
Colombia	3,5	4,8	4,5
Costa Rica	4,7	6,6	7,0
Cuba	7,7	12,8	s/d
R. Dominicana	1,9	2,0	s/d
Ecuador	1,2	4,5	5,0
El Salvador	2,8	4,0	3,6
Guatemala	s/d	2,8	2,9
Honduras	s/d	5,9	6,1
México	4,0	5,2	4,9
Nicaragua	3,0	4,5	4,3
Panamá	4,8	3,2	s/d
Paraguay	4,2	2,8	3,4
Perú	3,2	2,9	3,7
Uruguay	2,4	4,4	4,8
Venezuela (RB)	s/d	6,9	s/d

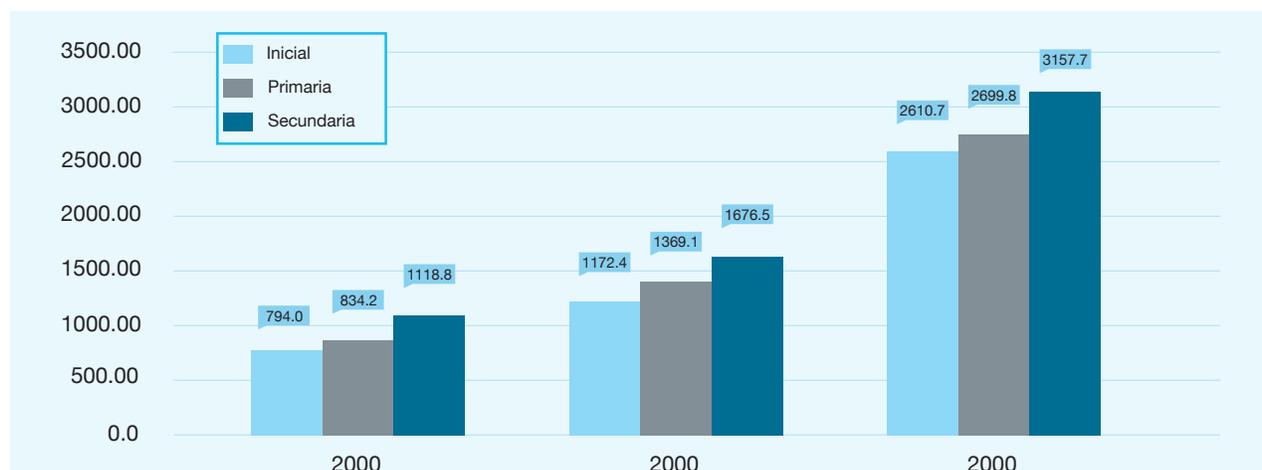
*Fuente: UNESCO \*Los datos de Bolivia provienen de CEPALSTAT*

*Nota. Tomado de DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA: tendencias, políticas y desafíos, abril 2021*

Si se considera que en el 2015 el gasto por estudiante era según el Gráfico 4, el problema se hace aún más evidente. Al realizar una comparación de gasto público por alumno de educación primaria, se encuentra que el Perú aún mantiene, al año 2012, valores considerablemente bajos en relación con otros países de la región.

Gráfico 4

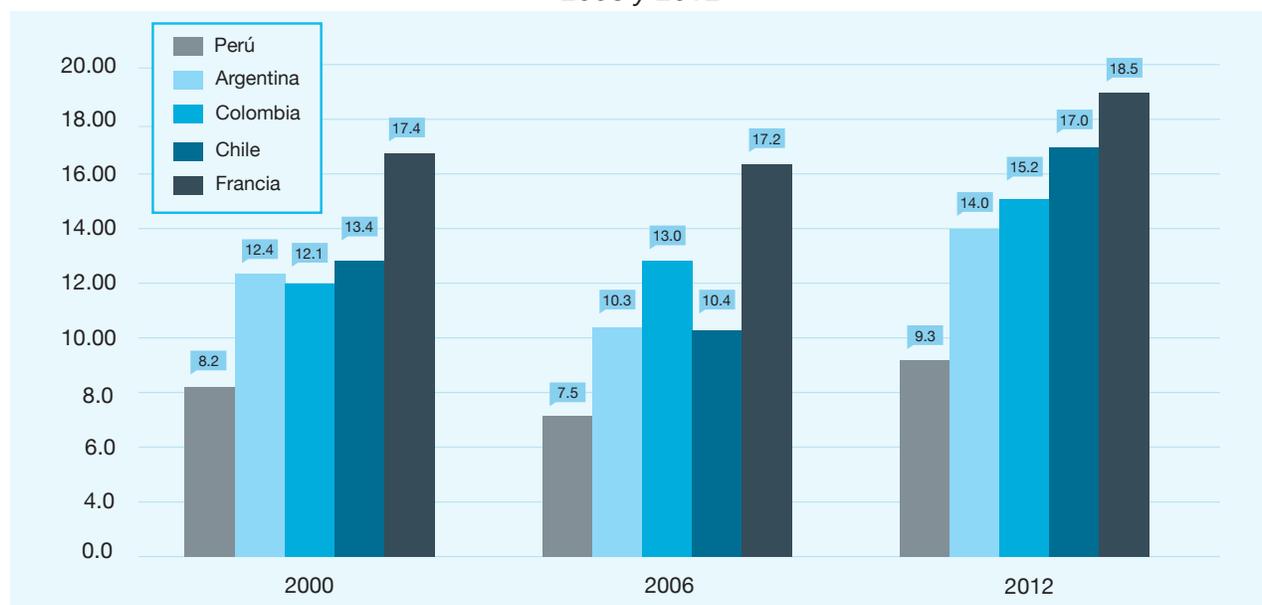
Gasto público por alumno, según niveles, 2000, 2007 y 2014



Fuente: Elaboración propia. Censo Escolar - Ministerio de Educación y SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 5

Gasto público por estudiante de educación primaria como porcentaje del PIB per cápita, 2000, 2006 y 2012



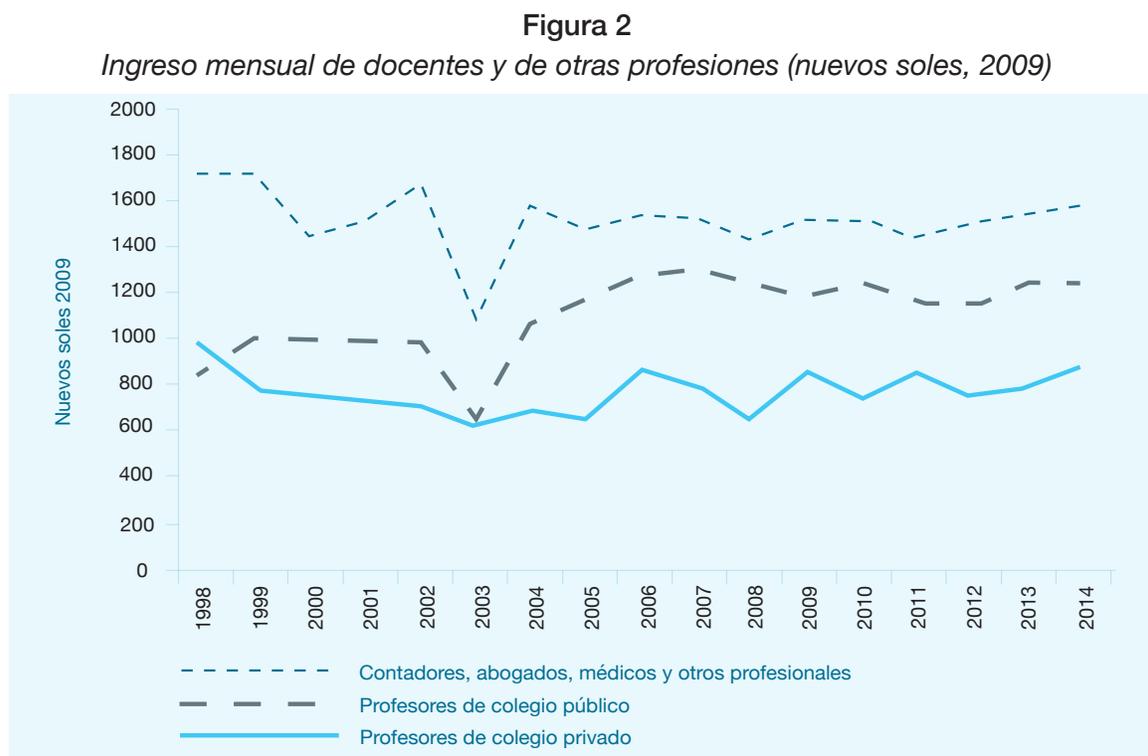
Fuente: Elaboración propia. UNESCO.

El volumen de recursos financieros que los Estados destinan directa e indirectamente a niñas, niños y adolescentes y, en particular, el peso que estos recursos tienen sobre el total del que disponen, constituye uno de los indicadores más certeros del compromiso de cada sociedad con el derecho a la educación.

Como se puede observar, el presupuesto asignado para el sector no se incrementa desde el año 2015 como se demuestra en las tablas anteriores de las fuentes indicadas. Para el año 2019, en el gobierno de Martín Vizcarra, se presentó el presupuesto del año 2020. En ese presupuesto se le asignó al sector Educación 31 328 millones de soles, lo que representa el 3.8 % del PIB. Esos recursos se destinaron para la mejora de la calidad educativa, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos (2020). El Sistema Público de la Educación se mantiene con ese presupuesto desde décadas pasadas, lo que por deducción también se podría afirmar que el presupuesto por estudiante no se ha elevado y tampoco los salarios magisteriales y la infraestructura, que según el mismo MINEDU en su página web<sup>6</sup> señala.

Según el censo de infraestructura escolar 2013, esta brecha supera los 63 mil millones de soles, considerando el gasto anual de los tres niveles de gobierno en recursos físicos educativos (alrededor de 3 mil millones de soles), cerrar este margen de diferencia tardaría un promedio de dos décadas. Por eso se considera que existe una innegable brecha en salubridad, Infraestructura, tecnología y material didáctico.

En cuanto a los salarios de docentes, no se han incrementado en comparación con otros profesionales en el país, como se muestra en la siguiente figura.



<sup>6</sup> <http://www.minedu.gob.pe/p>

Como se observa, durante el periodo analizado los ingresos de todos los trabajadores mejoraron. Esto es, con el transcurso del tiempo, las curvas “se mueven” hacia arriba. Sin embargo, la posición relativa de los salarios de los docentes se deterioró durante el periodo. Dentro de la distribución de ingresos, los percentiles en los que se ubican los salarios de docentes fueron cayendo. Hacia el inicio de este periodo, dichos salarios se ubicaban cerca del percentil 30, es decir, estaban por encima del 30 % de los salarios de los trabajadores del país. En su mejor momento, llegaron a ubicarse hasta en el percentil 35. Sin embargo, hacia el final del mismo periodo este percentil cayó al 20. Los salarios de los docentes han mejorado, pero los salarios del resto mejoraron aún más.

**Tabla 7**

*Comparación del salario y de la distribución de ingresos con países seleccionados de América Latina*

País / Encuesta	Salario promedio de docentes (USD 2014)*	Percentil en la distribución de ingresos	Percentil en la distribución de ingresos profesionales y técnicos	Ocupaciones cuyos salarios promedios son cercanos al promedio de los docentes
Chile (CASEN 2011)	824	55	40	Estadísticos Operadores de equipos de imagen y sonido Electrotécnicos
Costa Rica (ENAHO 2013)	1147	60	45	Supervisores de industrias manufactureras Técnicos en redes y sistemas de computadores Profesionales de relaciones públicas
México (ENIGH 2012)	579	60	45	Autores y periodistas Psicólogos Auxiliares de administración Personal de enfermería
Perú (ENAHO 2013)	517	35	20	Técnicos en agronomía, zootecnia y silvicultura Delineantes y dibujantes técnicos Músicos, bailarines y cantantes

\*Ingreso mensual de la ocupación principal

La tabla muestra en detalle la situación para tres países de la región con contextos y datos comparables: Chile, Costa Rica y México. El mensaje es claro y contundente: la posición relativa de los salarios de docentes en el Perú está muy por debajo de la posición relativa de los salarios de docentes en esos otros países (GRADE).

En conclusión, la educación pública en el Perú se encuentra desatendida, no es una prioridad para los gobiernos, dedicados principalmente a la implementación de las políticas económicas de corte neoliberal.

#### **f) El currículo de la educación básica no está articulado con la educación superior**

Un problema muy claro en el sistema educativo del Perú es que el currículo de la educación básica no está articulado con la educación superior.

Algunos de los factores causales que suelen aportarse para comprender esta situación son: en primer lugar, que el currículo no está consensuado, discutido y coordinado con los actores educativos de la EBR y la Educación Superior, y en segundo lugar, el currículo de la EBR no tiene continuidad con la Educación Superior pues esta opera de manera independiente.

Algunas consecuencias de lo antes mencionado son las siguientes:

- las políticas educativas no están respondiendo a los intereses de la población educativa, o dista de las necesidades del país;
- el perfil de egreso de los estudiantes no responde a los objetivos que se tienen como comunidad educativa, pues se tiene un currículo descontextualizado;
- se imponen temas y no se participa como comunidad educativa en su elaboración de los proyectos curriculares, motivo por el cual se genera la desmotivación y falta de interés de estudiantes, maestros y maestras por los contenidos educativos, Los docentes y alumnos son sometidos a ensayos educativos, lo que provoca desarticulación entre la educación básica y la superior, generando inestabilidad del sistema educativo por constantes cambios en el currículo;
- las instituciones formadoras no van acordes con las “innovaciones” en el Sistema Educativo. Éstas siguen sus propios programas, lo que genera que los recién egresados encuentren una realidad totalmente diferente de lo recibido en los cuatro años de formación en sus casa de estudios de donde provienen, y finalmente,
- la existencia de programas que no benefician a los estudiantes, porque están descontextualizados, y por ende no favorecen a la comunidad educativa, generando a la larga, mano de obra barata porque los estudiantes no concluyen la EBR.

Lamentablemente, en estos últimos tiempos se puede advertir en el campo laboral, educadores en estrés por aplicación forzada y no consensuada de programas educativos infructuosos. Por otro lado, la ineficiencia e ineficacia en el servicio prestado, genera malestar porque no hay continuidad en el trabajo y por desconocimiento del sector o área que le encargan.

Por otro lado, nuestro sistema educativo cuenta con una estructura inestable y trabajo que desarrollan los órganos intermedios es de carácter burocrático porque desconocen el trabajo pedagógico y el trabajo de campo, esto debido también a la falta de coordinación (UGEL), porque

no conocen la realidad de cada lugar del interior del país.

Otro problema es que existe una innegable brecha en salubridad, infraestructura, tecnología y material didáctico, asimismo, bajos sueldos de trabajadores de la educación. Es innegable entonces que la educación pública se encuentra desatendida, ya que no es una prioridad para el estado.

Finalmente, en lo que respecta al alumnado, que es la principal razón de ser del SUTEP, al concluir el quinto año de secundaria y postular a la universidad, se dan con la sorpresa que la evaluación de acceso (las preguntas del examen) contienen temas que no han desarrollado en la educación básica, por lo que se ven obligados a estudiar en academias preuniversitarias, que se constituyen un gran negociado dentro del sector.

## **2.4. DEFICIENTE FORMACIÓN DOCENTE, INICIAL Y CONTÍNUA**

Otro de los grandes problemas del sistema educativo peruano es la deficiente formación docente, tanto la formación inicial como continua. Este problema se ha evidenciado y profundizado aún más con la pandemia. Antes de analizar cada uno de estos problemas por separado, con el propósito de poner en contexto las características de la población docente con que cuenta el Perú, seguidamente se exponen algunos datos generados por el INEI, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2018.

El INEI señala que 600.000 docentes ejercen esta profesión en el país, la mayoría de ellos (59,4 %) son mujeres entre los 30 y 49 años, y el 30,5 % tienen 50 años y más. De esa cifra, el 89,5 % se desempeña en la Educación Básica Regular y de este monto, el 18,9 % en inicial, 41,3 % en primaria y el 39,6 % en secundaria. En tanto, el 5,5 % en educación no universitaria, el 2,2 % en educación alternativa, el 1,8 % en educación técnico-productiva y el 0,8 % en educación especial (INEI, 2018).

Finalmente, según este estudio, el 16,8 % de docentes del país tienen posgrado universitario (maestría o doctorado), el 46,6 % educación universitaria completa, mientras que el 30,7 % tiene educación no universitaria completa (INEI, 2018).

En síntesis, se trata de un cuerpo docente mayoritariamente compuesto por mujeres, mayoritariamente con edades entre los 30 y 49 años, y con apenas un 16,8 % de mujeres con posgrado universitario.

### **2.4.1. FORMACIÓN INICIAL INSUFICIENTE IMPIDE POSTERIORMENTE UNA BUENA TAREA PROFESIONAL**

La formación inicial docente se realiza en institutos de educación superior pedagógica y en algunas universidades. Los institutos pedagógicos se constituyeron, en muchos casos, en la

única posibilidad de educación superior que tenían los jóvenes de los lugares más alejados del país. Sin embargo, su proliferación no fue de la mano con la mejora de la calidad del servicio que brindaban, derivando en insuficiente, impidiendo un desempeño profesional exitoso. Dada esta situación, en el año 2004 el gobierno de entonces dio el D.S. N.º 005-2004-ED, que suspendió hasta el 31 de diciembre de 2006 la creación y autorización de funcionamiento de institutos y escuelas de formación docente, ampliada por el D.S. N.º 024-2006-ED hasta el 31 de diciembre de 2011, argumentando la necesidad de revalorar la carrera docente y elevar la calidad de su formación en los referidos institutos.

Algunos problemas relacionados son los siguientes:

#### **2.4.2. FORMACIÓN INICIAL INSUFICIENTE QUE IMPIDE TENER UN DESEMPEÑO PROFESIONAL EXITOSO**

Una causa de este problema es la deficiente formación que brindan universidades e institutos pedagógicos, como lo señala Navarro (2002) citado por Díaz y Ñopo (2016) en un estudio comparativo de siete países de América Latina realizado por el BID. Encuentran que hasta el 2005 la mayoría de docentes se formaba en institutos pedagógicos. Por ejemplo, en 1997, citando a Díaz y Saavedra (2000), 104 620 estudiantes de educación estaban matriculados en institutos pedagógicos, mientras que en universidades el monto es 43 441.

Esto se explica, en gran parte, por la publicación del D.L. 882 de 1996 que permitió la participación privada con fines de lucro en el servicio educativo, lo que elevó significativamente la matrícula en institutos pedagógicos privados reduciéndose en los públicos. Sin embargo, a partir de 2002, la matrícula decrece en los institutos, pero aumenta en las universidades donde actualmente se forma la mayoría de las personas docentes. Cabe señalar que las exigencias para el acceso a los institutos eran muy bajas, lo cual hace suponer que redujo las exigencias de formación que, además tenía un carácter escolarizado, autoritario y de poca profundidad respecto de los contenidos (Ames y Ucelli, 2008, citados por Díaz y Ñopo, 2016). Se encuentra también que los materiales académicos utilizados son principalmente separatas sin referencias bibliográficas y textos con contenidos equivocados.

Las consecuencias de esto son que las exigencias académicas para aprobar la carrera han sido muy laxas, docentes que egresan de las instituciones de formación poseen un manejo pobre de conocimientos, principios psicopedagógicos y científicos. Algunos subproblemas relacionados son los siguientes:

Docentes formadores de institutos y universidades se encuentran desactualizados y desvinculados de la realidad educativa, debido a que tienen poco o nulo contacto con la realidad de las instituciones educativas de educación básica, lo cual genera una desconexión entre lo que se enseña y las necesidades prácticas de aprendizaje de los estudiantes. Otra causa es que se privilegia una enseñanza puramente teórica (aunque no necesariamente bien desarrollada), sin

referencias concretas a la realidad, lo cual se traduce en una enseñanza alejada de los problemas concretos de la educación.

La Dirección de Formación Inicial Docente (DIFOID/MINEDU, p. 27) presentó en junio de 2017 los resultados del monitoreo pedagógico realizado el año anterior, en el que utilizó las siguientes categorías: Nivel 1= no efectivo; nivel 2 = en proceso; nivel 3 = efectivo; nivel 4 = altamente efectivo. Se encontró que el 65 % de docentes se encontraban en nivel 2, ya que no brindan oportunidades para que los estudiantes compartan sus opiniones, intereses e ideas o participen activamente en su aprendizaje, siguiendo una metodología expositiva y realizan una retroalimentación superficial. Asimismo, el 68 % de los docentes no promueve el pensamiento crítico, se busca solo que los estudiantes comprendan datos específicos y utilizando preguntas cerradas en su mayoría.

Carrera profesional docente poco atractiva. Desde 1965 el poder adquisitivo de la remuneración de los docentes en el Perú ha experimentado una merma sostenida. Sin embargo, hasta hoy no se ha llegado al nivel de hace 56 años, como lo sostiene Sigifredo Chiroque (2010), en el que hace un análisis de las remuneraciones y su capacidad de consumo del docente del sector público, incluyendo datos desde 1942. Esta es una de las causas de que la profesión docente no esté entre las preferencias de los jóvenes, las bajas remuneraciones, lo cual tiene como consecuencia que muchos de los que acceden a la carrera lo hagan como su última opción. Díaz y Ñopo citan un trabajo del BID (Navarro, 2002) que encuentra, entre otras cosas, que “la profesión docente no atrae a los estudiantes más talentosos que egresan de la secundaria, lo que genera mayores limitaciones para el futuro.” (2016)

Otra causa es el escaso reconocimiento social por la función docente y por los resultados de su labor, lo cual genera un bajo nivel de autoestima y de estima social. Por otro lado, la existencia de pocos estímulos e incentivos laborales tiene como consecuencia el poco interés en la mejora continua de la calidad de la educación.

Es más palpable la pauperización del salario del profesorado y la poca estima de la profesión en la educación privada de bajo costo. Como se señala en el Proyecto Educativo Nacional al 2036,

en particular, los llamados ‘colegios privados de bajo costo’ muchas veces operan mediante modelos de negocio donde la rentabilidad es asegurada mediante la negación de condiciones dignas de trabajo para las y los docentes (excesivos tiempos de aula, salarios marcadamente inferiores a los ofrecidos en el Estado, regímenes por horas que muchas veces exigen más de lo que se exige en la dedicación de tiempo completo, etc.) (p. 101).

Otro problema asociado es que se puede observar docentes con resultados deficientes en las evaluaciones de acceso a la carrera magisterial. Las causas son el bajo nivel de autoaprendizaje y una deficiente formación inicial, generando consecuencias como un pobre desempeño laboral, la consolidación de la idea social de docentes con bajo nivel y el refuerzo de la baja autoestima y reconocimiento social.

### 2.4.3. FORMACIÓN DOCENTE CONTINUA O EN SERVICIO ES DEFICIENTE

Algunos de los factores causales de la deficiente formación continua (FDC) o en servicio de docentes son las restricciones, dificultades y ausencia de evaluación que existe en la implementación de los programas implementados, lo cual tiene entre otras, consecuencias como escasa participación de docentes en los procesos de formación, alta deserción docente de los programas de formación, y repetición de errores en los programas de FDC.

En el Perú la formación en servicio ha atravesado por dos momentos claramente diferenciados: entre 2007 y 2012 se llevó a cabo la implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP). A partir de 2012 el énfasis de las estrategias formativas se dio a través de lo que denominó Acompañamiento Pedagógico (CNE, 2018, p. 55).

El PRONAFCAP fue un programa masivo de capacitación docente diseñado y dirigido por el Minedu. Según su normatividad, el ministerio establecía los contenidos, estructura y modalidades de las capacitaciones, mientras que la planificación, la organización, la ejecución, la evaluación y la información eran de responsabilidad de las instituciones capacitadoras —universidades estatales y privadas del país—. Se estableció que el requisito para acceder a este programa era la previa participación de la evaluación a docentes aplicada a inicios de ese año. (CNE, 2018, p. 55)

Este diseño condujo a que el 60 % de docentes que no participaron en la evaluación censal del año 2007 quedaran excluidos de las capacitaciones. Además, un importante grupo de docentes evaluados no se encontraban en las regiones priorizadas por el programa. Las restricciones y dificultades en la implementación de esta estrategia trajeron como consecuencia una escasa participación de los docentes y en muchos casos la deserción, a pesar de los cambios realizados en el diseño del 2010. En el año 2007, el programa atendió a cerca de 34 mil docentes. En 2010, hubo más de 17 mil participantes y en 2011, alrededor de 15 mil docentes.

Otra de las grandes dificultades de los programas de capacitación y actualización docente que se ofrecieron en esos años, es que la evaluación estaba a cargo de las propias instituciones formadoras y hasta ahora no se ha realizado “una evaluación de los programas desarrollados, que permita determinar las fortalezas y debilidades del sistema de capacitación que se ha venido utilizando reiteradamente” (PEN, 2021, p.83). En otras palabras, se requiere evaluar en forma oportuna todos los programas de formación docente para ofrecer soluciones concretas a los problemas identificados.

En el 2012, el acompañamiento pedagógico fue rediseñado y ampliado en sus modalidades, mientras que el PRONAFCAP fue cancelado. Entre 2013 y 2017, más de 250 mil docentes fueron atendidos bajo esta estrategia en sus cinco versiones. Entre 2014 y el 2017, la meta de atención de docentes acompañados pasó de más de 35 mil docentes a cerca de 120 mil. Estas cinco modalidades fueron estandarizadas en

2016 en términos de procesos, convirtiéndose de esta manera en la principal apuesta del Estado para formar docentes en servicio. (CNE, 2018, p.57)

Diferentes estudios y evaluaciones de impacto coinciden favorablemente en el diseño e implementación de las distintas modalidades de acompañamiento pedagógico<sup>7</sup>, sin embargo, esta lista de autores insiste en la necesidad de mejorar la selección, formación y trabajo de los acompañantes. Específicamente, Ugarte y Martínez (2011) alertan sobre la necesidad de precisar que el acompañamiento pedagógico es una estrategia formativa antes que una forma de monitoreo o supervisión (CNE, 2018, p. 57). Estos estudios y evaluaciones realizados a partir de las medidas implementadas por el Proyecto Educativo al 2021, demuestran la importancia de la evaluación de los programas de formación docente para corregir las deficiencias que se presentan.

#### 2.4.4. CARENCIA DE UN SISTEMA DE FORMACIÓN DOCENTE CONTINUA

Un factor causal de este problema es la desarticulación que existe entre los programas y los cursos de formación docente que existen actualmente, lo cual confunde al profesorado y ha traído como consecuencia el reducido impacto que han tenido esos programas en el cambio de las prácticas pedagógicas.

Según estudios realizados por Montero, et. al. (2005), Becerra (2016) y Montero (2008), en diversas instituciones de formación docente (IFD) públicas y privadas, ubicadas en diferentes regiones del país, la formación docente en servicio ha formado parte de las principales acciones de diversos gobiernos e instituciones, sin embargo, como lo señalan Montero & Carrillo (2017) dicha oferta no ha seguido una ruta definida o continua y ha tenido poco impacto en el cambio de prácticas pedagógicas. Asimismo el proyecto Educativo Nacional al 2021 (2009, p. 87) señala que “la persistencia de viejos estilos y hábitos de enseñanza siembra dudas sobre el real impacto de este importante esfuerzo nacional”. En otras palabras, los programas o cursos de formación continua o en servicio se han implementado de manera desarticulada.

El documento elaborado por el Consejo Nacional de Educación (Evaluación del Proyecto Educativo Nacional, p. 59), considera que si bien se han logrado considerables mejoras, la formación inicial y en servicio se dio de manera desarticulada, pese a que en el 2015 se estableció mediante Decreto Supremo N.º 001-2015, la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD), la cual pasa a ser la responsable de un “sistema docente que integre las políticas de evaluación, carrera, bienestar, reconocimiento, formación y contratación docente, así como el aseguramiento de la calidad de la educación superior pedagógica” (ROF, 2015, p. 94).

Si bien es cierto, la formación docente en servicio se encuentra contemplada en el artículo 6º de

<sup>7</sup> Revisar Ugarte & Martínez, 2011; Rodríguez, Sanz & Soltau, 2014; Balarin & Escudero, 2018; Balarin, Rodríguez & Escudero, 2016; Chinen & Bonilla, 2017; Rodríguez, Leyva & Hopkins, 2016; Metis Gaia, 2018

la Ley 28044 (Ley General de Educación) y en el artículo 7° de la Ley 29944, como un Programa de Formación y capacitación permanente, eso no ha sido suficiente. La formación continua de los docentes debe organizarse en torno a un Sistema Nacional de Formación Continua y Desarrollo del Magisterio, tal y como lo ha expresado el Consejo Educativo Nacional en el balance al 2018 del Proyecto Educativo Nacional (PEN)

**Reanudar los esfuerzos por construir un sistema integrado de formación del docente y directivo dentro del cual se implemente un acompañamiento pedagógico, basado en la propia institución. Este esfuerzo debe ser parte de las acciones de fortalecimiento del carácter profesional de la docencia, del liderazgo pedagógico del equipo directivo y del fortalecimiento de las instituciones educativas.**

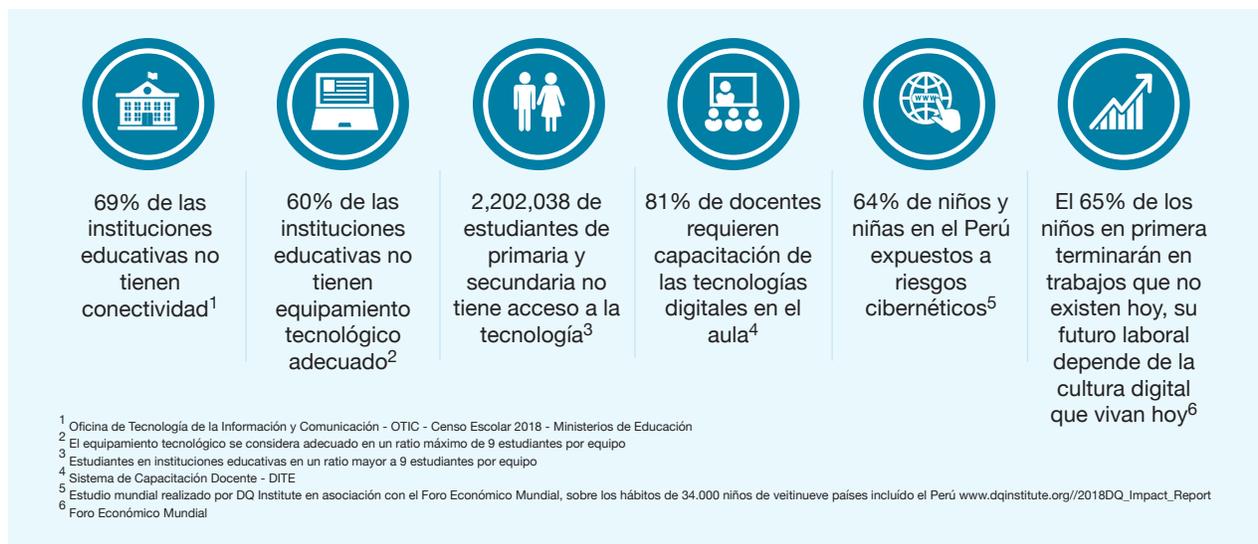
#### **2.4.5. PROBLEMAS EN EL MANEJO DE HERRAMIENTAS DIGITALES**

El hecho que los profesionales en docencia no estén capacitados en el área de las tecnologías digitales tiene entre otras causas, la inexistencia de un programa de capacitación virtual que llegue a todos los docentes. Según la oficina de Tecnología de la Información y Comunicación (OTIC) y el Censo Escolar 2018, el 81% de docentes requieren capacitación para la integración de las tecnologías digitales en el aula. Algunos de los factores que inciden en esta carencia son la falta de conectividad y de herramientas tecnológicas, lo que trae como consecuencia una brecha considerable en la formación digital de los docentes. Estas carencias explican en buena medida las dificultades o el “fracaso” de la medida en tiempos del COVID, de educación a distancia.

En el proyecto Educativo Nacional al 2021 “La Educación que queremos para el Perú”, en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 y la RVM. N.º 505-2016-MINEDU, Estrategias Nacional de las tecnologías Digitales en la Educación Básica, se plantea alfabetizar y desarrollar capacidades esenciales y tecnológicas de los jóvenes y adultos de la Educación Básica Regular, mejorar los aprendizajes y el uso de las TIC y dotar a las instituciones educativas de todos los niveles y formas de conectividad y equipamiento TIC.

Lo cierto es que a pesar de que existe normatividad, respecto al desarrollo de las capacidades tecnológicas de estudiantes y docentes, es muy poco lo que se ha hecho para cerrar las brechas existentes. Las estadísticas presentadas por la Sra. Marushka Chocobar, Secretaria de Gobierno Digital de la presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el CADE educativo 2020, realizado del 8 al 11 setiembre de setiembre son contundentes: 81% de docentes requieren capacitación para la integración de las tecnologías digitales en el aula, lo que demuestra que existe una brecha considerable en la formación digital de los docentes lo que ocasiona a la vez dificultades o “fracaso” de acciones como la educación a distancia.

**Figura 3**  
*Situación digital en educación*



## 2.5. DEFICIENCIAS EN LA PROPUESTA PEDAGÓGICA Y CURRICULAR

Sin menoscabo de los avances y logros en el campo educativo de los últimos años, en el sistema educativo peruano continúan los diversos problemas por falta de voluntad política de los gobiernos de turno a los cuales es urgente dar respuesta. Uno de esos problemas es la deficiente propuesta pedagógica curricular que se viene utilizando en el país. Seguidamente, se identifican algunos problemas específicos relacionados con este campo temático, sus causas y consecuencias.

### 2.5.1. LA PROPUESTA PEDAGÓGICA NO RESPONDE A LA REALIDAD Y NECESIDADES DEL ESTUDIANTADO

Si bien el país cuenta con un modelo educativo de alcance nacional, en las últimas décadas éste ha venido experimentando reformas, con un enfoque de política educativa neoliberal, que le restan coherencia, pertinencia y sentido.

Algunas de las causas y consecuencias que originan este problema son las siguientes: los esfuerzos por iniciar e implementar reformas curriculares en América Latina en los años noventa han estado condicionados por una serie de factores políticos y técnico-programáticos que, o no se tuvieron en cuenta al momento del diseño de las políticas, o se consideraron, pero ante la imposibilidad de mejorarlos o modificarlos desde un principio, se decidió aplazar su tratamiento y continuar con los planes de reforma con la esperanza de que las condiciones de implementación se volvieran más favorables con el tiempo (Ferrer, 2004).

Las reformas curriculares de la última década del siglo XX en América Latina se llevaron a cabo en contextos nacionales de política educativa que se caracterizaron, y aún se caracterizan, por presentar una gama de problemas no resueltos, que amenazan con seguir profundizándose si no cambian los estilos políticos de conducción de las reformas, y si no se utiliza, con continuidad y decisión, la tecnología de organización más adecuada para cada contexto (Ferrer, 2004).

Una segunda causa del problema indicado es la intervención política partidaria en la definición de las reformas, sin la participación de los actores clave del proceso educativo: la comunidad educativa (trabajadoras del magisterio organizados en el SUTEP, estudiantes y sus familias). Ese tipo de intervención en el campo educativo, tiene consecuencias como la imposibilidad de dar seguimiento a los planes y programas educativos que se implementan, realizar evaluaciones de una manera oportuna, además, se produce una falta de claridad y manejo sobre los contenidos pedagógicos que se aplican, así como un bajo nivel de conocimiento del currículo por parte del cuerpo docente, ya que se diseñan y ejecutan en función a los acuerdos internacionales, sin tomar en cuenta las realidades particulares que presenta el país.

Una tercera causa es la existencia de una propuesta pedagógica descontextualizada, es decir, que no corresponde a las necesidades formativas de la población estudiantil y del país. La propuesta actual está primordialmente en función del modelo educativo hegemónico que promueven los organismos financieros internacionales, antes que en las necesidades nacionales. Que la propuesta pedagógica esté descontextualizada acarrea problemas tales como: deshumanización, falta de pertinencia y sentido de la oferta curricular, así como que esté desenfocada desde el punto de vista psicopedagógico. A su vez acarrea problemas como falta de correspondencia lógica entre formación docente y enfoque psicopedagógico, lo cual repercute inevitablemente en los procesos de formación docente y en el rendimiento escolar.

Este conjunto de problemas tiene numerosas consecuencias, algunas de las cuales se enumeran a continuación: en primer lugar, existencia de deficientes índices educativos que se expresan en áreas como deserción escolar<sup>8</sup>. Mina (1999) y Lozano (2001) afirman que la deserción escolar se ha generalizado y congrega toda ausencia del sistema educativo escolar.

Según PREAL y Grade (2010), solo el 63 % de los estudiantes concluyeron el nivel secundaria, y que el nivel educativo es deficiente, sea porque los estudiantes no tienen el nivel esperado para el grado o porque la malla curricular en el país no está a la par con la de otros países de América Latina, teniendo como resultado un nivel escolar bajo. Estos investigadores señalan que a fines del 2008, entre estudiantes del nivel secundario cuyas edades fluctuaban entre los doce y dieciséis años, la cobertura escolar llegó al 75.4 %, de los cuales culminaron solo el 63%, es decir que durante la década comprendida entre el año 1998 hasta el año 2008 la deserción escolar

<sup>8</sup> Doublie (1980) define la deserción escolar como “el retiro voluntario de una educando o estudiante del año al que fue matriculado, abandonando el sistema educativo antes de completar sus estudios básicos”.

se ubicó entre 1.5 y 1.3 puntos porcentuales en educación primaria y educación secundaria, respectivamente. Por lo tanto, 268 000 jóvenes en edad escolar se encontraron fuera del sistema educativo peruano.

Una nueva propuesta educativa, transformadora, tendría como desafío transformar esa realidad generando un modelo de gestión educativa integrado, coherente y pertinente con las necesidades formativas de la población estudiantil del país.

### **2.5.2. POLÍTICAS EDUCATIVAS ORIENTADAS A DESTRUIR LA PROFESIÓN DOCENTE**

Otro importante problema que padece el sistema educativo del país son las políticas educativas orientadas a destruir la profesión docente, con la intención de abrir paso a la desinversión en materia educativa.

Una primera causa de este problema es que las reformas educativas solo podían intentar limar superficialmente o pulir partes de la vieja máquina educativa newtoniana, pero eso sí, servían para destruir el concepto público de la educación, para “poner en evidencia” al profesorado y destruir la profesión docente, para abrir paso a la desinversión en materia educativa. Por ello, las reformas se convertían en lo táctico en contrarreformas que paleaban y hacían control de daños, mientras lo sustantivo de la transformación radical de los procesos de enseñanza-aprendizaje se colocaba en la externalidad de los sistemas escolares (Bonilla, 2020).

Desde la lógica del capital, dos elementos fueron moldeando la ruta para construir hegemonía respecto a las supuestas dimensiones de la “crisis de los sistemas educativos”: la profesión docente y la escuela. Los sectores dominantes han procurado instalar la idea en la ciudadanía de que “algo andaba mal en lo educativo”, para crear las condiciones de posibilidad de diseño de otro modelo de “escuela capitalista”, abriéndole paso de esta manera a los conceptos necesarios para comprender y poner en funcionamiento la nueva máquina educativa del capitalismo cognitivo, el de la tercera revolución industrial. (Bonilla, 2020).

Finalmente, una tercera causa, es el déficit presupuestario en educación. Cabe decir que el presupuesto destinado al Sector Educación sigue siendo insuficiente e inferior en relación con los otros países vecinos, lo que finalmente genera mayores problemas para un adecuado funcionamiento del sistema educativo.

Asimismo, la meta país de inversión en educación del 6 % del PBI, establecida en el Acuerdo Nacional 2002 (incremento anual del 0,25 %) jamás se cumplió. Recién en el 2020 se logró por medio de una lucha del SUTEP modificar el artículo 16 de la Constitución Política para que incluya una inversión del 6 % del PBI, que se aplicará a partir del 2022. El SUTEP estará atento para que realmente se responda a las necesidades en este campo de la educación, en áreas como infraestructura educativa, equipamiento, materiales educativos, capacitación docente, entre muchos otros.

Concretamente, en el área de infraestructura el déficit y abandono en la infraestructura educativa se ha cuantificado en 100 mil millones de soles. Según esta misma fuente, el equivalente a 27 400 soles de instituciones educativas en infraestructura educativa debe ser demolidos, equivalente al 50 % de I.E. el 42 % de I.E. con déficit mobiliario y según estudios realizado, se necesita un mega shock de por lo menos 11 % del PIB para poner al día la infraestructura educativa que ha estado abandonada durante décadas.

Otra consecuencia de la insuficiencia presupuestaria son los bajos salarios de los docentes, lo cual provoca un alejamiento o abandono de la profesión por parte de un sector de profesionales en este campo. Se hace necesario, entonces, para contar con más y mejores profesionales, una inversión adicional de por lo menos 3 % del PBI cada año. La desproporción entre el gasto actual y las necesidades es muy grande y eso no es sostenible.

### **2.5.3. FORTALECIMIENTO DE UNA CULTURA EVALUATIVA ESTANDARIZADA, EN TODOS LOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO**

La reestructuración capitalista derivada del impacto de la tercera revolución industrial, la internacionalización del capital, es decir de la globalización, impulsan la crítica a los Estados Nacionales, su tamaño y el precario cumplimiento de las metas que se plantea el capital para las economías y sociedades nacionales. Este cuestionamiento culmina en los ochenta del siglo XX en propuestas de reforma de los estados nacionales que se justifican por las llamadas crisis de eficacia y legitimidad de la acción pública (CEPAL, ILPES, BID, Banco Mundial, entre otros).

La calidad educativa pasa a ser un concepto comodín que sirve para justificar cualquier crítica a la educación, mientras que la pertinencia profundiza el consenso social respecto a lo señalado por Faure (1973), que “la sociedad rechaza los productos de la educación”.

Para resolver los problemas de calidad y pertinencia educativa, el Banco Mundial, la OCDE, el BID, la CAF y la propia UNESCO comienzan a señalar con fuerza, a partir de los años ochenta, que es necesario evaluar los sistemas educativos y los aprendizajes y propagan la idea de que la educación gestionada por privados es mejor que la pública. De esta manera, la cultura evaluativa se convierte en una herramienta fundamental para esos fines. En ese contexto UNESCO decide convocar a la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, la cual se realizó en Jomtien, Tailandia 5 al 9 de marzo de 1990.

Como consecuencia de esos planteamientos, en el año 2012 en el Perú se modifica la Ley del Profesorado 24029 y se sustituye por Ley de Reforma Magisterial 25212, donde se incluye la evaluación estandarizada para nombramiento de docentes, evaluación de desempeño, ascenso de escala, y para los estudiantes, las llamadas pruebas ECE.

#### 2.5.4. LA MAYORÍA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS NO CUENTAN CON MATERIALES EDUCATIVOS PARA ESTUDIANTES NI DOCENTES

Estudios realizados (Guadalupe et.al., 2017) muestran que docentes de instituciones educativas estatales, a diferencia de sus pares no estatales, tienen que autogestionarse en mayor medida los materiales que usan en el día a día para el dictado de clases. También manifiestan que uno de los principales factores que limitan su quehacer educativo es la falta de materiales educativos, sea porque son insuficientes o porque son inadecuados.

Gracias a la gran disposición de docentes, muchas de esas necesidades (fotocopias, plumones, papelotes, entre otros) se “resuelven” con mucho sacrificio económico con la intención de favorecer la práctica docente y la mejora de los aprendizajes de los educandos. Sin embargo, resulta claro que ese esfuerzo resulta insuficiente, además de injustificado, ya que es responsabilidad del Estado proveer los medios necesarios para que el proceso de enseñanza-aprendizaje se de en condiciones adecuadas.

Este aspecto plantea la necesidad de que el Estado peruano otorgue los recursos necesarios para que el personal docente de las instituciones educativas estatales realice su labor, y regule mejor las condiciones de trabajo del personal docente de instituciones educativas no estatales.

#### 2.5.5. CONVERSIÓN DE LA EDUCACIÓN VIRTUAL EN EL NUEVO Y ÚNICO PARADIGMA VÁLIDO

Desde los años setenta y ochenta, la modalidad de “educación virtual” se ha venido posicionando en el país cada vez más. De alguna manera, la intención “oculta” ha sido que la tecnología suplante al docente en el proceso de enseñanza, de esta manera el currículum se vuelve como el aspecto medular relegando el tema pedagógico a un segundo plano. Asociado a ese enfoque, se ha venido promoviendo igualmente el enfoque por competencias, y las pruebas estandarizadas.

En esa misma línea, en la Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la EPT,

la Directora General de la UNESCO Dra. Irina Bokova pidió actuar con más apremio para lograr los objetivos de la Educación para Todos, afirmando que “la educación necesita, por último, enfoques innovadores para responder a las exigencias complejas de la mundialización y aprovechar plenamente las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la comunicación y la información (2011). UNESCO sigue construyendo discurso para abrir paso a la cultura digital en el aula (2011).

Por otra parte, en el 2015 se realiza en China una reunión para trabajar la convergencia del desarrollo científico, tecnológico y digital con el ODS4 recién aprobado por la ONU. De esa reunión emana la llamada “Declaración de Qingdao: Dieciséis oportunidades digitales, transformación de la educación” (2015). Los asistentes elaboran una declaración, en cuyo numeral tres de su

preámbulo plantean lo siguiente:

inspirados en una visión humanista de la educación, fundamentada en derechos humanos y sociales de la justicia, y dado los notables avances en las TIC y la rápida expansión de Internet/conectividad, que tienen hoy de hecho al mundo cada vez más conectado, demandando conocimiento y la familiaridad sobre las TIC por parte de niñas y niños, mujeres y hombres, y para lograr los objetivos de inclusión y equidad de la calidad de educación y de los aprendizajes para toda la vida como como meta 2030, las TIC, Incluyendo el aprendizaje móvil—deben ser aprovechadas para reforzar la educación.

Luego en el numeral siete introducen el concepto de “Recursos Educativos Abiertos (REA)” y soluciones abiertas, colocando la actualización en la externalidad de las escuelas, desestimando la capacidad endógena de desarrollo de habilidades docentes y de capacidades institucionales para enfrentar los desafíos de la aceleración de la innovación en la educación. Este texto sin duda alguna constituye el marco conceptual para la privatización de la educación vinculada al desarrollo de las tecnologías de la comunicación (Bonilla, 2020).

En mayo de 2019, la UNESCO convocó la Conferencia internacional sobre la Inteligencia artificial en la Educación (Beijing, China), bajo el lema “Planificar la Educación en la era de la IA: un paso más hacia adelante”, la cual tuvo como propósitos: a) debatir sobre las posibilidades de anticipar las competencias necesarias para vivir en la era de la Inteligencia Artificial (IA) y compartir las experiencias sobre el desarrollo de estas competencias, algo que debe permitir que las personas se adapten a una sociedad en la que la IA tenga su lugar; b) intercambiar sobre las tendencias más recientes de la IA y la manera en que ayudan a diseñar la educación y el aprendizaje; c) evaluar las lecciones sacadas a partir de las nuevas políticas y estrategias nacionales que permiten la utilización de la IA como instrumento para alcanzar el ODS 4; y d) reforzar la cooperación y las alianzas internacionales con el objetivo de promover una utilización equitativa, inclusiva y transparente de la IA en la educación.

De este evento emanó el llamado “Primer consenso sobre la inteligencia artificial y la educación, 2019”. A diferencia de otros instrumentos emanados de conferencias mundiales, esta declaración es contundente y precisa al señalar la inminencia e impostergabilidad del cambio de 360° en espiral ascendente y concéntrica, que los reunidos “revisamos las tendencias recientes en la evolución de la IA y su profundo impacto en las sociedades humanas, las economías y el mercado laboral, así como en la educación y los sistemas de aprendizaje permanente”.

En 2014, la UNESCO convoca a una Comisión Internacional para que actualice los Informes Faure (1973) y Delors (1996), planteando los desafíos actuales de la Educación. Esta Comisión presentaría el documento “Replantear la Educación: ¿Hacia un bien común mundial?” Este informe implica un salto en la conceptualización de la estandarización de políticas educativas, la cultura evaluativa y gobernanza educativa supranacional y, que colocaría en relieve el “desfase cada vez

mayor entre educación y empleo”, el papel de los “educadores en la sociedad del conocimiento” y “replantearía la educación para la ciudadanía en un mundo diverso e interconectado”. Este documento, está mucho más orientado al segundo de los elementos, el de la educación virtual como nuevo paradigma (Bonilla, 2020).

Como consecuencia de todos esos acuerdos, se ha venido imponiendo en numerosos países, las llamadas tecnologías de la información y la comunicación en el campo educativo, lo cual, a falta de medidas efectivas por parte de los gobiernos, ha venido generando una alarmante brecha digital. Concretamente, en el caso del Perú, el sistema educativo padece problemas como deficiente conectividad, falta de equipamiento y formación docente en este campo. Baste dar algunos números: el 79 % de colegios públicos en el Perú no cuenta con internet, el 55 % de docentes no poseen habilidades para el uso de tecnología y solo el 40 % de niños peruanos tiene acceso a internet.

De acuerdo con un estudio del Instituto de Estudios Peruanos, el 55 % de padres se ha involucrado más en la educación de sus hijos, 34 % opinan que los estudiantes son más autónomos en sus aprendizajes, 52 % reconoce que existe un serio problema de conectividad tanto en internet, TV y radio, 20% opina que tanto las escuelas y los docentes no están preparados para la educación distante.

La alarmante brecha digital y la deficiente conectividad a nivel nacional son expresivos del abandono en que se encuentra la educación en el Perú.

Finalmente, producto de la burocracia en el Ministerio de Educación para la adquisición de tablets y laptops para estudiantes y docentes (compromiso asumido en junio del 2020) para sostener el trabajo remoto en el año 2020. Sin embargo, recién entre marzo a junio de 2021 se viene implementando las famosas trables y según la Contraloría con muchas deficiencias. Para concluir, es claro que la pandemia de COVID-19 ha venido a agravar y profundizar todos estos problemas. La brecha digital se ha ensanchado y cada día son más los y las estudiantes y docentes que no logran tener acceso a educación virtual en condiciones adecuadas.

## 3. MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA EDUCATIVA ALTERNATIVA

---

### 3.1. ENFOQUES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

#### 3.1.1. DERECHOS HUMANOS

El reconocimiento de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, establecen las bases para la libertad, la justicia y la paz en el mundo, según la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación.

De acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política del Perú sobre educación y libertad de enseñanza, el acceso a la educación es un derecho fundamental.

*Artículo 13.- Educación y libertad de enseñanza.*

*La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.*

Que la Constitución Política del Perú reconozca el derecho de las personas a un desarrollo integral y el compromiso de garantizar la libertad de enseñanza, debe conllevar a un fortalecimiento de todas las acciones que sean necesarias para que ese derecho sea efectivo, y que de esta manera se asegure el bienestar de toda la población, sin ningún tipo de discriminación. En la presente política educativa se concibe a la educación como un pilar fundamental del desarrollo nacional, se debe hacer efectivo este derecho para toda la población y garantizada por el Estado en el marco de un enfoque de derechos humanos.

#### 3.1.2. CALIDAD EDUCATIVA

El concepto de calidad educativa tiene distintos significados para diferentes actores sociales. Algunos autores la conciben y expresan teniendo en cuenta el paradigma humanista, el paradigma conductista o el paradigma crítico.

De acuerdo con Alba Rico (2007) y Pérez Gómez (1997) la época dorada del estado benefactor se caracterizó por cuatro elementos: 1) altas tasas de escolarización obligatoria; 2) presencia

de una administración educativa centralizada con una burocracia considerable encargada del control, seguimiento y distribución de los recursos materiales y humanos; 3) existencia de leyes de educación obligatoria; y 4) la introducción y generalización del proceso de incorporación de los futuros ciudadanos en una colectividad por medio de la autoridad simbólica que tradicionalmente han ejercido las naciones-estados sobre la escolarización masiva.

La falta de entendimiento de la calidad como un concepto polisémico y complejo ha llevado a que se le defina y se le evalúe sin considerar que su producción como cualidad es dinámica y multidimensional (Albornoz, 2005). En los marcos de acción de Educación para Todos planteados tanto en Jontiem (1990) como en Dakar (2000), se considera que la calidad de la educación es fundamental para lograr la educación para todos.

Si bien el concepto de calidad no es unívoco, cada vez existe mayor acuerdo respecto a que los resultados que logra el estudiantado en determinadas áreas de aprendizaje, especialmente lenguaje y matemáticas. Esto no es un elemento suficiente para definir la calidad de la educación, aunque sea lo que suele medirse en la mayoría de los países.

Una educación es de calidad si es pertinente y significativa para las personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes talentos, de forma que puedan construirse como sujetos en la sociedad y desarrollar su propia identidad. Las personas tienen múltiples inteligencias y distintos modos de aproximarse a la realidad, por lo que la educación debe ofrecer diferentes opciones que permitan el desarrollo de distintas capacidades e intereses.

### 3.1.3. COEDUCACIÓN

Uno de los problemas que hasta ahora no se ha terminado resolver tiene que ver con la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer en edad escolar. El fondo de este asunto tiene que ver con el predominio de una educación sexista y machista, que es recreada por la familia, la comunidad y la sociedad en su conjunto.

En esta política educativa se buscará garantizar que tanto las mujeres como los hombres gocen de igualdad de oportunidades en su formación. Para lograr este cambio se tiene que trabajar muchísimo en la transformación de las concepciones predominantes en este campo.

Se sabe que tanto los hombres como las mujeres en el campo socio cultural y educativo, son capaces de alcanzar sin diferencia alguna los objetivos y metas deseados, desarrollando eficientemente sus capacidades. Se puede ver mujeres que se desempeñan como mecánicas automotrices o carpinteras y hombres estilistas o chefs, actividades que desarrollan desde la escuela y lo perfeccionan con la práctica profesional. Por esa razón, a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes peruanos debe garantizárseles igual de oportunidades en el sistema educativo, espacio en el que se reforzará con ahínco y responsabilidad la coeducación de los alumnos.

### 3.1.4. INCLUSIÓN

El enfoque de educación inclusiva parte de la premisa de que el estudiantado completo, sea cual sea su condición particular, pueda aprender siempre y cuando su entorno educativo ofrezca las oportunidades y las condiciones necesarias de acceso, además de otorgar experiencias de aprendizaje significativas para todas las personas.

En la práctica docente este enfoque no puede ser ignorado, ya que es fundamental para ofrecer una atención sin restricción, alguna atendiendo la diversidad que se nos presenta. Es decir, se debe garantizar a toda la población en edad escolar un ambiente inclusivo.

Se entiende como atención a la diversidad

al conjunto de acciones educativas que en un sentido amplio intentan prevenir y dar respuesta a las necesidades, temporales o permanentes, de todo el alumnado del centro y, entre ellos, a los que requieren una actuación específica derivada de factores personales o sociales. (Atención a la Diversidad. Comunidad de Madrid).

La educación inclusiva significa que todos los niños, niñas y jóvenes, con y sin discapacidad o dificultades, aprenden juntos en las diversas instituciones educativas de EBR (inicial, primaria y secundaria), Superior no universitaria (institutos superiores pedagógicos o tecnológicos) y universidades, con un área de soporte apropiada.

## 3.2. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

### 3.2.1. JUSTICIA

La justicia es el conjunto de normas codificadas que el Estado, a través de diferentes organismos competentes, dicta, hace cumplir y sanciona cuando son irrespetadas, suprimiendo la acción o inacción que generó la afectación del bien común.

La definición clásica de justicia elaborada por Aristóteles y desarrollada por Santo Tomás de “dar a cada uno lo suyo” sirvió como base al pensamiento social cristiano en la elaboración de su propio planteamiento de Justicia Social, a partir del cual pueden comprenderse las nociones de los derechos (como tener derecho a), y por tanto, la valoración de una conducta correcta y de lo correcto de una situación. Es decir, lo que a una persona le corresponde, lo que es suyo, es a lo que tiene derecho.

La demanda por una mayor justicia en educación y por una educación que contribuya a lograr una sociedad más justa, es el último, desesperado y urgente reclamo social por detener la reproducción y consagración de las enormes desigualdades que, al interior de cada país, marginan y excluyen

de beneficios y oportunidades de todo tipo a los segmentos más pobres y vulnerables de la población.

A una educación justa se le exige, al menos, que logre revertir los actuales determinismos sociales que predicen y definen los resultados y desempeños que alcanzan los niños, niñas y jóvenes según el grupo cultural o nivel socioeconómico al cual pertenecen.

### 3.2.2. SOLIDARIDAD

Se considera un conjunto de aspectos que relacionan o unen a las personas, la colaboración y ayuda mutua que ese conjunto de relaciones promueve y alienta.

Este principio es fundamental para contrarrestar los principios y valores del neoliberalismo, como son el individualismo, pragmatismo, la competencia, como que la educación fuera un proceso de producción, tergiversando en enfoque constructivista de la educación como un proceso social.

Para Lev Vygotsky, el conocimiento es un proceso de interacción entre el sujeto y el medio, el medio entendido como algo social y cultural, en el cual la solidaridad debe ser un principio y valor fundamental entre los integrantes de la sociedad.

### 3.2.3. AUTOESTIMA

La Real Academia Española considera la autoestima como la valoración generalmente positiva de sí mismo, motivo por el cual se estima que este valor debe formar parte importante en la formación del ser humano. McKay y Fanning (1991) definen la autoestima como

*aquello que nos impulsa hacia la libertad, analizando objetivamente nuestras creencias básicas, modificando paso a paso las más negativas y escapando así de una prisión autoimpuesta hacia una vida más libre y satisfactoria.*

Por tal motivo, se considera necesario que este valor esté presente en la formación y transformación de las personas educandas, porque les permitirá explorar el mundo con mayor libertad y buscar siempre la perfección y el valor de sí mismas.

La autoestima es un principio que en la actualidad no se encuentra muy bien definido entre los estudiantes, pero las políticas públicas del Perú ponen como fundamental el desarrollo de este principio porque permite valorar y que se auto valoren los estudiantes, que en la actualidad viven relegados y postergados por diferentes motivos. Sin embargo son personas que salen adelante y buscan mejores condiciones de vida, hecho que debe valorarse y hacer todo lo posible para que ellos de la misma forma valoren y se valoren.

### 3.2.4. LEGALIDAD

Etimológicamente la palabra “legalidad” está formada con raíces latinas y significa “cualidad de estar de acuerdo con la ley”. El principio de legalidad es un principio fundamental, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción, no a la voluntad de las personas. Guba y Lincoln (1989) consideran el principio de legalidad como el más importante dentro del Estado de derecho, porque entraña que lo administrativo debe ceñir su actuar a lo que disponga la ley.

El principio de legalidad asegura la seguridad jurídica. Por esta razón se dice que el poder tiene su fundamento y límites en las normas jurídicas, toda vez que el ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Este principio se considera como la regla de oro del derecho público y es una condición necesaria para afirmar que un Estado es un Estado de derecho.

Teniendo en cuenta lo planteado por diversos autores, se puede afirmar que el principio de legalidad es fundamental en el campo de la educación, en la medida que las leyes y normas sean coherentes con los intereses y necesidades del sector y permitan garantizar una educación inclusiva, democrática, integral y de calidad.

### 3.2.5. IGUALDAD

Uno de los principios fundamentales que debe caracterizar la política educativa es el de la igualdad, garantizando de esta manera el acceso igualitario a la educación, sin discriminación alguna por motivos de raza, religión, sexo, color de piel, situación social, situaciones demográficas y geográficas. Se trata de garantizar los mismos derechos y deberes para la ciudadanía.

En el Perú el principio de igualdad en la educación no se cumple. Los grupos sociales más pobres son los que menos educación han recibido y los que tienen más dificultades para acceder a ella y a sus beneficios. En las zonas rurales más alejadas del país, los déficits de infraestructura, materiales educativos, equipo tecnológico, conectividad a internet, laboratorios, mobiliario, textos y material didáctico, son mayores que en las áreas urbanas, aunque cabe señalar que también en las áreas urbanas existencia profundas desigualdades de acceso a la educación entre los diferentes grupos sociales.

Se puede decir que existe igualdad de oportunidades cuando todas las personas tienen las mismas probabilidades de ingresar en el sistema educativo, mantenerse en él, aprender lo mismo y obtener los mismos beneficios de lo aprendido. En los colegios públicos, parece claro que las oportunidades no han sido las mismas, o que, siéndolo, no se ha dado de la misma manera.

Una adecuada política pública educativa, debe garantizar a toda la población estudiantil los medios necesarios para que puedan acceder al sistema educativo, mantenerse en él, garantizando así

igualdad de oportunidades para todos y todas. En la Agenda Mundial 2030 de la Educación, la UNESCO menciona lo siguiente: “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.” (ODS).

Además, se reitera la importancia de garantizar el acceso y la culminación del ciclo de enseñanza de calidad para todos los niños y jóvenes, y de promover oportunidades de aprendizaje permanentes para todos. Para satisfacer el derecho a la educación, los países deben garantizar un acceso integrador y equitativo en aras de alcanzar prácticas de aprendizaje y educativas de calidad, gratuitas y obligatorias.

## 4. LINEAMIENTOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

### 4.1. EJE ESTRATÉGICO 1: DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

**OBJETIVO ESTRATÉGICO:** Garantizar el acceso y la permanencia de toda la población peruana en edad escolar en el sistema educativo, haciendo efectivo el derecho a una educación inclusiva, solidaria y humanista.

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
1. Existencia de profundas desigualdades sociales en el campo educativo y el insuficiente presupuesto para la educación pública de calidad y universal.	Disminuir la profundas desigualdades y brechas sociales de acceso a una educación pública, de calidad y universal.	1.1 Formulación y ejecución de un Programa Nacional de Infraestructura Educativa con enfoque de género, destinado a las periferias, zonas rurales y de frontera.	1.1.1 Incremento del presupuesto del sector educación a un 6 % del PBI.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional</li> <li>• Ministerio de Economía</li> </ul>
			1.1.2 Financiamiento del Programa con el Fondo nacional para la Infraestructura Educativa y Programas Estudiantiles.	
		1.2 Desarrollo de un Programa Nacional de Atención Social y de Apoyo Estudiantil, con enfoque de género, orientado al desarrollo integral e inclusivo de los estudiantes de las periferias, zonas rurales y de frontera del país.	1.2.1 Financiamiento del programa con recursos del Fondo Nacional para la Infraestructura Educativa y Programas Estudiantiles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional</li> <li>• Ministerio de Economía</li> </ul>

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
2. Un alto porcentaje de estudiantes no tiene acceso o deserta de la educación pública.	Asegurar el ingreso y permanencia de estudiantes al sistema educativo nacional.	2.1 Diseñar una estrategia de identificación y retención de estudiantes que están en riesgo de abandonar los estudios, o que ya lo han hecho.	2.1.1 Promover especializaciones e incentivos para docentes que trabajen con población vulnerable o en situación de pobreza. promoción de prácticas innovadoras y buen desempeño pedagógico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos locales</li> <li>• Gobiernos regionales</li> <li>• ESALUD</li> <li>• MINEDU</li> </ul>
		2.2 Implementar un programa de refuerzo, orientación y apoyo, con más recursos y más plazas para ayudar al alumnado con mayores dificultades de aprendizaje y así evitar la repitencia y la deserción escolar.	2.2.1 Integrar un equipo docente que elabore la propuesta de Programa y la correspondencia estrategia de su implementación.	
			2.2.2 Proponer que tanto el MINEDU como otros actores realicen campañas en las que enfatizan las ventajas futuras de adquirir un mayor nivel educativo.	

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
3. El Estado no garantiza el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicación, incluido el derecho a la banda ancha de internet.	Abogar para que el Estado reconozca el derecho de todas las personas para acceder de forma progresiva y universal a internet de banda ancha.	3.1 Articular una estrategia de sensibilización y concientización, enfocada en el derecho que tiene la ciudadanía en el marco de la inclusión ciudadana a la cultura y la alfabetización digital, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.	3.1.1 Conformación de un equipo responsable de diseñar y desarrollar campañas de sensibilización de derecho que le asiste a la población de acceso a internet gratuito y a las tecnologías de la información y la comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• Organización sindical SUTEP</li> <li>• Comunidad educativa</li> </ul>
		3.2 Elaborar de un proyecto de ley que garantice el derecho de toda la persona a acceder de forma progresiva y universal a internet.	3.2.1 Conformación de un equipo de juristas y educadores, que elabore una propuesta legislativa orientada a garantizar el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal a internet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso de la República</li> <li>• Colegio de abogados</li> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> </ul>
4. En algunos lugares del interior del país las niñas no tienen las mismas oportunidades de acceder al sistema educativo, por razones culturales.	Lograr que las comunidades más conservadoras den un salto cualitativo y discutan, entiendan y valoren la importancia de la equidad e igualdad de oportunidades entre varón y mujer.	4.1 Diseñar e implementar un Plan de sensibilización y educación dirigido a comunidades rurales, acerca de la importancia de promover oportunidades educativas para las niñas.	4.1.1 Organizar talleres vivenciales con autoridades y padres de familia de las comunidades del interior del país, sobre la importancia de promover la equidad de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MED</li> <li>• Maestros y maestras</li> <li>• Padres de familia</li> <li>• Comunidad</li> </ul>

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
5. Profundización de la brecha digital (acceso a las tecnologías de la información y la comunicación), entre la población escolar de zonas rurales, periferia y zonas de frontera.	Hacer efectivo el derecho de la población escolar de zonas rurales, periferia y zonas fronterizas, de acceder a las herramientas tecnológicas y digitales, para una educación inclusiva y con equidad.	5.1 Dotar a los centros educativos con mayor retraso tecnológico (escuelas rurales, de periferia y zonas de frontera) de la conectividad y las herramientas digitales necesarias, para hacer efectivo el derecho de acceso a las TIC.	5.1.1 Fondo nacional para equipamiento de conectividad y herramientas tecnológicas y digitales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Nacional</li> <li>• Ministerio de economía</li> </ul>
6. Flexibilización, precarización y desregulación laboral del docente en el Sector Educación.	Fortalecer la profesión docente con políticas de alcance universal y mejoras sustantivas en las condiciones laborales de estos profesionales.	6.1 Impulsar la actualización del Proyecto de Ley del Profesorado Peruano, con miras al mejoramiento de sus condiciones laborales y profesionales.	6.1.1 Integración de una Comisión Técnica, con participación docente, que elabore una propuesta de renovación del Proyecto Ley del Profesorado Peruano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso de la República</li> <li>• SUTEP</li> <li>• Sociedad civil</li> </ul>
7. Carencia de fondos públicos para la atención de situaciones de emergencia en el Sector Educación.	Desarrollar la capacidad de respuesta del Sector Educación ante situaciones de emergencia que pudieran presentarse (p.e. COVID-19).	7.1 Creación del Fondo Nacional de Contingencia para el Sector Educación.	7.1.1 Formulación y presentación al Congreso de la República de un Proyecto de Ley para la Creación del Fondo Nacional de Contingencia, mediante un impuesto general de ventas, impuesto selectivo al consumo e impuesto a la renta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder ejecutivo</li> <li>• Ministerio de economía</li> <li>• Poder legislativo</li> </ul>

## 4.2. EJE ESTRATÉGICO 2: PROPUESTA EDUCATIVA HUMANISTA

**OBJETIVO ESTRATÉGICO:** Promover una propuesta pedagógica y curricular, democrática, humanista y liberadora para la transformación.

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
1. La propuesta pedagógica no responde a la realidad y necesidades del estudiantado.	Realizar una propuesta pedagógica alternativa con participación de la comunidad educativa, dirigida a fortalecer la escuela pública, gratuita, inclusiva, democrática, humanista, liberadora, integral y de calidad.	1.1 Implementar una propuesta pedagógica que responda a la realidad y necesidades del estudiantado, con la participación de la comunidad educativa y otros actores comprometidos con este enfoque.	1.1.1 Diseño de un proceso metodológico, con la participación de la comunidad educativa y otros actores comprometidos con este enfoque, para la elaboración de una propuesta pedagógica alternativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IE</li> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• CPP</li> <li>• APAFA</li> <li>• DERRAMA</li> </ul>
		1.2 Propiciar un diálogo nacional sobre la necesidad de una propuesta educativa que responda a la realidad del Perú y necesidades de la población estudiantil.	1.2.1 Realización de foros y debates públicos de alcance nacional y regional, sobre la propuesta pedagógica de educación pública para el Perú.	
		1.3 Implementar el Proyecto Educativo Regional (PER) y el Currículo Educativo Transformador en los diferentes niveles (nacional, regional y local), teniendo como referente el PEN.	1.3.1 Constitución de los equipos impulsores del PEN y el Currículo Educativo Transformador.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IE</li> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> </ul>

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
2. Políticas educativas están orientadas a destruir la profesión docente, con la intención de abrir paso a la desinversión en materia educativa.	Revalorar el rol docente como parte esencial del proceso de enseñanza-aprendizaje y la formación integral del estudiantado como una ciudadanía comprometida a un proyecto de desarrollo nacional inclusivo.	2.1 Fortalecimiento del rol docente en la nueva propuesta pedagógica educativa nacional.	2.1.1 Velar porque en la nueva propuesta pedagógica educativa, quede claro el rol del docente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUTEP</li> <li>• CPPE</li> <li>• UNDEP</li> <li>• Internacional de la Educación</li> </ul>
			2.1.2 Realización de foros y públicos sobre políticas educativas y el rol del docente.	
		2.2 Desarrollar una campaña nacional de concientización sobre la importancia del rol del docente en el proceso educativo, así como de invertir mayor presupuesto para la educación pública.	2.2.1 Elaboración de una campaña con spots publicitarios, en forma oral y por escrito, en redes sociales y medios de comunicación masiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUTEP</li> <li>• CPPE</li> <li>• APAFA</li> <li>• UNDEP</li> </ul>
		2.3 Formular e impulsar en el Congreso un proyecto de modificatoria a la Ley de Reforma Magisterial, que garantice el derecho a la estabilidad laboral del docente.	2.3.1 Integración de un equipo de trabajo, con la participación de docentes y otros actores interesados, que elabore un proyecto de ley para garantizar la estabilidad laboral del docente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUTEP</li> <li>• CPPE</li> </ul>

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
3. Conversión de la educación virtual (remota) en el nuevo y único paradigma educativo.	Brindar capacitación a docentes y estudiantes en la modalidad de educación virtual, como complemento a la modalidad de educación presencial.	3.1 Realización de un diagnóstico nacional sobre manejo de docentes y estudiantes de la modalidad de educación virtual (métodos y herramientas).	3.1.1 Conformación de un equipo de especialistas, con apoyo de la cooperación internacional, que defina las necesidades de capacitación de docentes y estudiantes en la modalidad de educación virtual y elabore, a partir de los resultados de ese diagnóstico, un Plan Nacional de Capacitación para docentes y estudiantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• CPPE</li> <li>• UNDEP</li> <li>• Gobiernos locales y regionales</li> </ul>
	Revalorización de la educación presencial como un elemento esencial de un proceso educativo humanista, integral, inclusivo, liberador y de calidad.	3.2 Brindar capacitación a cuerpo docente de los diferentes niveles del sistema educativo, sobre metodología y técnicas para la educación presencial.	3.2.1 Diseñar y ejecutar un Plan Nacional de Capacitación dirigido al cuerpo docente, sobre métodos y técnicas de educación presencial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• CPPE</li> </ul>
4. La mayoría de las instituciones educativas no cuentan con materiales educativos para docentes y estudiantes.	Dotar a estudiantes y docentes de los materiales educativos que son necesarios para un adecuado desarrollo del proceso de enseñanza aprendizaje.	4.1 Elaboración de un Plan Nacional de dotación de recursos didácticos para el personal docente y estudiantes, de los diferentes niveles del sistema público de la educación.	4.1.1 Conformación de una comisión docente, especialista en pedagogía, que defina las necesidades de recursos didácticos en los diferentes niveles del sistema público de la educación en Perú.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• CPPE</li> </ul>
			4.1.2 Diseño e implementación de una estrategia nacional de capacitación dirigido a personal docente, sobre uso de recursos (materiales) didácticos en el proceso enseñanza-aprendizaje.	

### 4.3. EJE ESTRATÉGICO 3: LA EDUCACIÓN COMO DERECHO

**OBJETIVO ESTRATÉGICO:** Garantizar la educación pública como un derecho humano.

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
1. Debilitamiento de la escuela pública y mayor presencia de la escuela privada, con un enfoque mercantilista.	Fortalecer la escuela pública, gratuita, inclusiva, integral y de calidad, como un derecho ciudadano de la educación en el Perú.	1.1 Desarrollar una campaña nacional de concientización sobre las fortalezas de una educación pública, gratuita y de calidad.	1.1.1 Generar eventos macros con propuestas regionales que defiendan la escuela pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU,</li> <li>• SUTEP</li> <li>• UNDEP</li> <li>• Mesas de concentración</li> <li>• Congreso</li> <li>• CPPE</li> </ul>
			1.1.2 Elaborar de una campaña en redes sociales y medios de comunicación masiva, que destaquen las ventajas de la educación pública.	
			1.1.3 Realización de foros (debates) públicos sobre educación pública versus educación privada.	
		1.2 Formular e impulsar una propuesta legislativa para incrementar el presupuesto nacional destinado a la educación pública y gratuita.	1.2.1 Elaboración de un proyecto de Ley con los diferentes actores interesados, que permita obtener un presupuesto adecuado para el fortalecimiento de la educación pública y gratuita.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• UNDEP</li> <li>• Mesas de concentración</li> <li>• Congreso</li> <li>• CPPE</li> </ul>
		1.3 Impulsar propuestas legislativas para la regulación y supervisión de la calidad y manejo de recursos de las entidades educativas privadas.	1.3.1 Elaboración de un proyecto de Ley con los diferentes actores interesados, tendiente a la regulación y supervisión del funcionamiento de las entidades educativas privadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU,</li> <li>• SUTEP</li> <li>• UNDEP</li> <li>• Mesas de concentración</li> <li>• Congreso</li> <li>• CPPE</li> </ul>

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
2. El sistema educativo se ha vuelto excluyente y elitista, al imponerse una currícula pragmática, individualista, gerencial y rentista.	Desarrollar una currícula que responda a un enfoque de la educación pública gratuita, inclusiva, democrática, humanista, liberadora, integral y de calidad.	2.1 Elaboración de una nueva currícula, que responda a un enfoque de la educación pública gratuita, inclusiva, democrática, humanista, liberadora, integral y de calidad.	2.1.1 Conformar una comisión de trabajo, con especialistas en la materia y personal docente, que preparen una propuesta curricular que esté acorde con el enfoque educativo que requiere la realidad del país y del estudiantado.	• MINEDU, • SUTEP • UNDEP • CPPE
		2.2 Realizar evaluaciones en forma periódica sobre los contenidos curriculares y pedagógicos que de la nueva propuesta educativa.	2.2.1 Conformar una comisión permanente de monitoreo y evaluación de la nueva propuesta curricular.	• MINEDU, • SUTEP • UNDEP • CPPE
		2.3 Desarrollar una educación enfocada en valores, la práctica del civismo y el amor a la patria.	2.3.1 Incluir en el currículo áreas y/o cursos relacionados a los valores cívicos patrióticos	• MINEDU
3. El actual perfil formativo del estudiantado está actualmente enfocado en estándares y a favor de un reducido sector de la población	Garantizar que el cuerpo estudiantil, tanto en zona urbana como rural y de los pueblos originarios (EIB), gocen de los mismos beneficios y derechos en el campo educativo.	3.1 Desarrollar un Programa Nacional de apoyo dirigido a la población estudiantil de los sectores de menores ingresos del campo y las ciudades, que incluya dotación de aulas con internet, tabletas o laptops, laboratorios, bibliotecas actualizadas, campos deportivos, etc.	3.1.1 Diseño y ejecución de parte del MINEDU, con la participación de las organizaciones magisteriales, de un Programa Nacional de Apoyo a la población estudiantil de menores recursos que garantice el acceso y permanencia de esta población en el sistema público educativo.	• MINEDU, • SUTEP • UNDEP • CPPE
			3.1.2 Gestionar ante el MINEDU y MEF, la adecuada implementación y atención con dispositivos y conectividad en todo el país, con especial atención a las poblaciones más vulnerables.	

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
4. Contenidos pedagógicos desactualizados y que no responden a las nuevas necesidades presentes del estudiantado y del país.	Valorar la importancia de las tendencias pedagógicas humanísticas en el proceso enseñanza aprendizaje.	4.1 Realización de actividades formativas con el personal docente, sobre las nuevas tendencias pedagógicas humanistas y las nuevas metodologías de evaluación del aprendizaje.	4.1.1 Diseñar e implementar un Programa de Actualización docente sobre nuevas tendencias pedagógicas en el campo educativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> </ul>
			4.1.2 Elaboración con el apoyo de un grupo de docentes pedagógicos (especialistas) de un paquete básico metodológico (caja de herramientas) para apoyar la introducción de nuevos recursos didácticos en el proceso de enseñanza-aprendizaje de la educación pública en el Perú.	

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
5. Competencia entre las instituciones educativas, públicas y privadas) para atraer a los clientes (estudiantes).	Fortalecimiento de la educación pública y gratuita como un derecho que debe ser garantizado por el Estado peruano.	5.1 Incremento del presupuesto destinado a la educación pública, de manera que se garantice el acceso de toda la población estudiantil.	5.1.1 Diseño y presentación de un proyecto de ley orientado a incrementar el porcentaje del presupuesto nacional destinado a la educación pública y gratuita.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• UNDEP</li> <li>• Mesas de concentración</li> <li>• Congreso</li> <li>• CPPE</li> </ul>
		5.2 Incentivar la mejora de la calidad de la educación pública para que se convierta en una opción atractiva para la mayoría de la población peruana.	5.2.1 Informar y concientizar a la población en general sobre importancia de la educación pública a través de diferentes medios de comunicación y redes sociales.	
		5.3 Desarrollar procesos de reflexión e investigación educativa, para fortalecer la reflexión pedagógica y la práctica docente.	5.3.1 Creación de equipos regionales responsables de promover espacios de reflexión pedagógica entre el personal docente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• UNDEP</li> <li>• CPPE</li> </ul>
			5.3.2 Inclusión en la Nueva Constitución del derecho a una educación pública, gratuita, de calidad, universal, e inclusiva, como un derecho de toda la ciudadanía peruana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SUTEP</li> <li>• UNDEP</li> <li>• CPPE</li> </ul>

#### 4.4. EJE ESTRATÉGICO 4: FORMACIÓN DOCENTE INTEGRAL, INICIAL Y CONTINUA

**OBJETIVO ESTRATÉGICO:** Desarrollar de políticas de formación docente (inicial y continua) para una práctica docente democrática, humanista y liberadora.

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
1. Deficiente formación docente, tanto la formación inicial como continua.	Brindar al personal docente una formación inicial y continua actualizada y de calidad, que garantice una práctica democrática, humanista y liberadora.	1.1 Ampliar y cualificar los equipos docentes de formación de los Institutos de Formación Docente (IFD) de gestión pública.	1.1.1 Integración de equipos de formadores/as docentes por áreas, según las necesidades específicas de docentes del sistema de educación pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MED</li> <li>• IFD</li> <li>• Universidades públicas</li> <li>• Organizaciones de educadores</li> <li>• SUTEP</li> <li>• Colegio de profesores</li> </ul>
			1.1.2 Realización de acuerdos con las universidades e IFD públicos de las diferentes regiones educativas, para la ejecución de un Plan Nacional de Formación y Actualización de Formadores/as.	
		1.2 Desarrollar un nuevo perfil docente (científico-pedagógico) que permita llevar a la práctica en los centros educativos, el enfoque y los propósitos de una educación liberadora, democrática, humanista, inclusiva, solidaria y de calidad.	1.2.1 Integrar una comisión Técnica Docente que elabore un nuevo perfil formativo docente y colabore en su implementación en los IFD y universidades públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDU</li> <li>• SINEACE</li> <li>• SUNEDU</li> <li>• Organizaciones de educadores</li> <li>• Colegio de profesores</li> <li>• SUTEP</li> </ul>

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
2. Carencia de un sistema de evaluación de la calidad de la formación que se imparte en los IFD.	Mejorar la calidad de los servicios de formación que ofrecen los IFD, mediante la implementación de un sistema nacional de monitoreo y evaluación.	2.1 Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de la calidad de los servicios que brindar los IFD.	2.1.1 Integración de una Comisión de Especialistas en evaluación, para que formulen un sistema de evaluación y monitoreo de los servicios que ofrecen los IFD.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MED</li> <li>• IFD PÚBLICOS</li> <li>• Organizaciones de educadores</li> <li>• Colegio de profesores</li> <li>• SUTEP</li> </ul>
		2.2 Implementar un sistema de acreditación de los IFD.	2.2.1 Formar una Comisión Nacional de Acreditación Institucional de las IFD.	
		2.3 Promover procesos de autoevaluación como parte de la cultura de calidad de las IFD.	2.3.1 Brindar asesoría técnica a las IFD para que desarrollen sus propios procesos de autoevaluación como parte de una nueva cultura de calidad.	
3. Carencia de un sistema nacional conozca y que atienda las necesidades formativas del personal docente.	Desarrollo de un sistema que atienda las necesidades de formación continua del personal docente y de desarrollo del Magisterio.	3.1 Implementar un sistema de formación continua que establezca las necesidades de actualización y capacitación de docentes a las que todas las entidades formadoras deben apuntar.	3.1.1 Integración de una Comisión Nacional que diseñe un sistema nacional integrado de formación que de manera sistemática y objetiva defina las necesidades de formación continua de los docentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MED</li> <li>• IFD PÚBLICOS</li> <li>• Organizaciones de educadores</li> <li>• SUTEP</li> <li>• Colegio de profesores</li> </ul>
	Fortalecer la formación en el área tecnológica de docentes, para que estén en capacidad de responder a los nuevos requerimientos de la modalidad de enseñanza virtual o remota.	3.2 Formulación e implementación de un Programa Nacional de actualización de la formación docente continua, para que estén en capacidad de responder a los nuevos requerimientos de la modalidad de enseñanza virtual o remota.	3.1.2 Integrar una comisión técnica, con participación docente, que formule y ejecute un Programa Nacional de actualización docente en el área de las nuevas tecnologías educativas (virtual o remota).	

PROBLEMA	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS	ENTIDADES
4. Deterioro de la imagen y el rol de la profesión docente.	Revalorizar y fortalecer la imagen y el ejercicio de la profesión docente.	4.1 Definir una política salarial que incentive y contribuya a revalorizar la profesión docente.	4.1.1 Conformar un equipo intersectorial que elabore una política remunerativa que permita revalorizar la profesión docente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MED</li> <li>• MEF</li> <li>• Organizaciones de educadores</li> <li>• SUTEP</li> </ul>
		4.2 Promover círculos de aprendizaje autónomos sobre las prácticas pedagógicas docentes.	4.2.1 Recuperación de los espacios de círculos de aprendizaje sobre las prácticas pedagógicas docentes.	
			4.2.2 Sistematización y socialización de las mejores prácticas pedagógicas docentes.	
			4.2.3 Implementar cursos libres de capacitación docente.	

## 5. MODELO DE GESTIÓN

---

En este apartado interesa consignar los principales problemas que padece el modelo de gestión con que opera el sistema público educativo en el Perú, para luego hacer un conjunto de recomendaciones sobre los cambios que sería necesario llevar a cabo para contar con un modelo de gestión que realmente esté en capacidad de definir y conducir los cambios que se proponen en la presente propuesta de Política Educativa Alternativa del Perú 2021-2030.

La Ley General de Educación No. 28044 del Perú es sumamente clara en cuanto a aspectos conceptuales, objetivos, principios y valores, y modelo de gestión (descentralizado) propuesto. Seguidamente se expone un extracto de los principales tópicos que se plantean en esta ley.

De los aspectos conceptuales propuestos en esta Ley, interesa transcribir dos: el concepto de educación y el concepto de gratuidad de la educación.

En el art. 2, se define la **educación** en los siguientes términos:

La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad.

La **gratuidad de la educación** se define en el art. 4 de la siguiente manera:

La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

Otro tópico importante de esta Ley es la propuesta que contiene para una Gestión Educativa Descentralizada. Concretamente, en el art. 65 se definen las instancias de gestión educativa descentralizada, a saber:

**a) La Institución Educativa.** Esta comprende la Institución Educativa, los centros de Educación Básica, los de Educación técnico-productiva y las instituciones de Educación Superior.

**b) La Unidad de Gestión Educativa Local (art. 73).** Esta unidad es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su

jurisdicción territorial es la provincia. Dicha jurisdicción territorial puede ser modificada bajo criterios de dinámica social, afinidad geográfica, cultural o económica y facilidades de comunicación, en concordancia con las políticas nacionales de descentralización y modernización de la gestión del Estado.

Algunas de las finalidades de estas unidades son:

- a)** Fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas para lograr su autonomía.
- b)** Impulsar la cohesión social: articular acciones entre las instituciones públicas y las privadas alrededor del Proyecto Educativo Local; contribuir a generar un ambiente favorable para la formación integral de las personas, el desarrollo de capacidades locales y propiciar la organización de comunidades educadoras.
- c)** Canalizar el aporte de los gobiernos municipales, las Instituciones de Educación Superior, las universidades públicas y privadas y otras entidades especializadas.
- d)** Asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas establecidas por el Ministerio de Educación y por la entidad correspondiente del Gobierno Regional.

Entre las funciones más importantes de estas unidades, (art. 64) están<sup>9</sup>:

- a)** Contribuir a la formulación de la política educativa regional y la nacional.
- b)** Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción en concordancia con los proyectos educativos regionales y nacionales y con el aporte, en lo que corresponda, de los gobiernos locales.
- c)** Regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas, preservando su autonomía institucional.
- d)** Asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.
- e)** Prestar apoyo administrativo y logístico a las instituciones educativas públicas de su jurisdicción.
- f)** Asesorar en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto anual de las instituciones educativas.
- g)** Conducir el proceso de evaluación y de ingreso del personal docente y administrativo y desarrollar acciones de personal, atendiendo los requerimientos de la institución educativa, en coordinación con la dirección regional de educación.
- h)** Promover la formación y funcionamiento de redes educativas como forma de cooperación entre centros y programas educativos de su jurisdicción, las cuales establecen alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.

<sup>9</sup> El listado de las funciones de esta instancia puede leerse en la Ley.

**c) La Dirección Regional de Educación.** Según el art. 76, esta dirección es un órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial. Tiene relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación. La finalidad de la Dirección Regional de Educación es promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología. Asegura los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad en su ámbito jurisdiccional, para lo cual coordina con las unidades de gestión educativa locales y convoca la participación de los diferentes actores sociales

Sus funciones según el art. 77, son:

- a) Autorizar, en coordinación con las unidades de gestión educativa locales, el funcionamiento de las instituciones educativas públicas y privadas.
- b) Formular, ejecutar y evaluar el presupuesto educativo de la región en coordinación con las Unidades de Gestión Educativa locales.
- c) Suscribir convenios y contratos para lograr el apoyo y cooperación de la comunidad nacional e internacional que sirvan al mejoramiento de la calidad educativa en la región, de acuerdo con las normas establecidas sobre la materia.
- d) Identificar prioridades de inversión que propendan a un desarrollo armónico y equitativo de la infraestructura educativa en su ámbito, y gestionar su financiamiento.
- e) Incentivar la creación de centros de recursos educativos y tecnológicos que contribuyan a mejorar los aprendizajes en los centros y programas educativos.
- f) Actuar como instancia administrativa en los asuntos de su competencia.

**d) El Ministerio de Educación.** Según el art. 79, el Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.

Sus funciones, según el art. 80, son:

- a) Definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad.
- b) Formular, aprobar, ejecutar y evaluar, de manera concertada, el Proyecto Educativo Nacional y conducir el proceso de planificación de la educación.
- c) Elaborar los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos técnicos para su diversificación.
- d) Diseñar programas nacionales de aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y comunicación, coordinando su implementación con los órganos intermedios del sector.
- e) Organizar programas especiales de apoyo al servicio educativo que sirvan para compensar las desigualdades y lograr equidad en el acceso, procesos y resultados educativos. Se crean en función de la dinámica y necesidades sociales específicas.

f) Dirigir el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del magisterio en coordinación con las instancias regionales y locales.

Finalmente, en esta Ley, se plantean los **tipos de gestión de las instituciones educativas** (art. 71). Concretamente, se proponen tres tipos:

- a) Públicas de gestión directa por autoridades educativas del Sector Educación o de otros sectores e instituciones del Estado.
- b) Públicas de gestión privada, por convenio, con entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos.
- c) De gestión privada conforme al artículo 72.

Queda claro en ese art. 71 la propuesta de promover la gestión privada de servicios educativos que contempla esta ley.

Finalmente, se plantea la existencia del **Consejo Nacional de Educación**, que según el art. 81, se trata de un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación.

Esta instancia tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación. Promueve acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil. Opina de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana. Está integrado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad. Una ley específica regula la composición, funciones y organización del Consejo Nacional de Educación. Instituciones representativas, públicas y privadas, vinculadas a la educación podrán proponer integrantes para el Consejo.

Finalmente, en esta Ley se plantea el tema de la coordinación con los gobiernos locales. Según el art. 82. en materia educativa, el Ministerio de Educación, la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa local, coordinan sus acciones con las municipalidades de acuerdo con lo establecido en su Ley Orgánica y en la presente ley. en este marco, las municipalidades apoyan la prestación de servicios de las instituciones educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción.

## 5.1. REFLEXIONES ACERCA DEL ENFOQUE Y MODELO DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

De las dos definiciones de la Ley General de Educación (N.º 28044) a las que se hizo mención en el inicio de este apartado (educación y gratuidad de la educación), interesa destacar dos aspectos: por un lado, la definición de que la educación es un proceso que tiene lugar a lo largo de toda la vida, y que contribuye a la formación integral de las personas. Si bien es cierto las personas se forman y aprenden a lo largo de toda la vida, es claro que las sociedades modernas han definido un período de años en que las personas reciben una formación institucionalizada, o escolarizada, que en muchos países es considerada incluso obligatoria.

Es importante que no se diluya esa idea, para no omitir la responsabilidad del Estado de asegurar el acceso de la población a la educación en esa etapa de la vida. En segundo lugar, y con respecto a la segunda definición, es importante mencionar que en esta política se define la educación, no como un derecho, sino como un servicio público, lo cual no solamente representa un retroceso en relación con la mayoría de los convenios y convenciones internacionales, sino que significa dejar la puerta abierta a la incursión del sector privado de la educación en este campo, como efectivamente ha ocurrido en el Perú, al menos en los últimos 20-30 años.

Un punto muy positivo por destacar es el expreso reconocimiento que se hace en esta Ley sobre la necesidad de que existan medidas de equidad (véase art. 18), con el fin es garantizar la equidad en el acceso a la educación para todos los sectores de la población.

Con ese propósito, se plantea la necesidad de tomar acciones como ejecutar políticas compensatorias de acción positiva para subsanar las desigualdades de aquellos sectores de la población que lo necesiten; elaborar y ejecutar proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen, etnias, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole. Priorizan la asignación de recursos por alumno, en las zonas de mayor exclusión, lo cual comprende la atención de infraestructura, equipamiento, material educativo y recursos tecnológicos. Asegurar mecanismos que permitan la matrícula oportuna, la permanencia y la reincorporación de estudiantes al sistema educativo y establecen medidas especiales para retener a quienes se encuentran en riesgo de exclusión del servicio; establecer un sistema de becas y ayudas para garantizar el acceso o la continuidad de los estudios de aquellos que destaquen en su rendimiento académico y no cuenten con recursos económicos para cubrir los costos de su educación; desarrollar programas de bienestar y apoyo técnico con el fin de fomentar la permanencia de profesionales maestros que prestan servicios en las zonas rurales, en las de menor desarrollo relativo y en aquellas socialmente vulnerables. Tales programas incluyen, donde sea pertinente, incentivos salariales, de vivienda y otros.

El análisis realizado en el segundo capítulo de este documento, sobre análisis de los principales problemas que enfrenta la educación en el Perú, es muy claro en cuanto al hecho de que lejos

de haberse venido implementando políticas educativas orientadas a superar las diferentes desigualdades que aquejan a la población peruana, éstas se han profundizado aún más en general, y en el sector educación de manera particular. Este, si se quiere, es el principal problema estructural que enfrenta la educación en el Perú: la creciente inequidad en términos de posibilidades de acceso y vehículo de bienestar para una mayoría de la población.

Otro punto que merece una reflexión es el tema de la estructura organizativa del sector educación. Se presenta como una estructura muy pesada, que si bien contempla muchos elementos, la misma no está respondiendo a las demandas y necesidades que está enfrentando la comunidad educativa. Por ejemplo, las zonas rurales y más alejadas, por ejemplo zonas de frontera, están totalmente desatendidas, con una clara ausencia de las instituciones estatales, en consecuencia, en esos territorios, a pesar de la supuesta descentralización educativa, la población escolar está desatendida, lo cual es un factor más de exclusión y desigualdad social. Eso, lo que significa, es que lo que está propuesto en la Ley, no se está implementando, no se ha llevado a la práctica. Sigue prevaleciendo el centralismo en la toma de decisiones, en el manejo del presupuesto, y en la formulación de las políticas y programas educativos.

Aunque pueda parecer contradictorio, en los años noventa se planteó como uno de los motivos para que se declara la crisis de la educación era la centralidad, entonces se planteó como modelo de gestión alternativo la descentralización, a través de la municipalización de la educación. No obstante, lo que realmente se buscaba y se ha venido promoviendo desde entonces como política, es la privatización de la educación, con la incursión de empresas privadas en la prestación de este “servicio”. Esa política ha estado en clara consonancia con las políticas neoliberales que en el campo económico han venido impulsando todos los gobiernos desde entonces hasta hoy.

A pesar de que se habla de descentralización, realmente ésta ha quedado en el papel, porque en realidad lo que se hace en las regiones responde a orientaciones que emanan del MINEDU. Todo se decide y proviene del nivel central. Un buen ejemplo es “Aprende en casa, quien los reúne es el MINEDU. Otro ejemplo es Lima, territorio metropolitano con 43 distritos que ostenta el rango de Gobierno Nacional.

Sobre este punto, cabe mencionar un reciente informe que circula en las redes sociales (en formato de presentación Microsoft Power Point), realizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2019), que se titula: Consultoría para Evaluación del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Justamente con relación al justamente Objetivo estratégico 4 del PEN (Gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada), se exponen de manera resumida las opiniones de las personas consultadas en relación con el tema: “Gestión, educativa, eficaz y descentralizada, con participación ciudadana”, los siguientes puntos:

- Falta de claridad en las competencias intergubernamentales para actuar en educación.
- Dificultades para efectivizar procesos de descentralización educativa.
- Politización y corrupción en la gestión.

- Recargo en la parte administrativa y de control.

En pocas palabras, ese informe dice mucho con respecto al tema que en cuestión. Obviamente, toda esta problemática pasa en buena medida, porque el MINEDU sigue controlando el presupuesto, entonces es quien lo elabora y los distribuye a las UGEL, es a la vez quien define dónde, cuándo y cuánto invertir en infraestructura educativa. Por todos esos aspectos, es un sistema muy pesado, excesivamente centralizado, vertical. Eso tiene que cambiar, para poder dar paso a una política educativa diferente, como la que se propone en este documento.

Otros problemas que resultan de este alto nivel de centralismo son:

- Estandarización del currículo o programas de estudio. Lo correcto sería que cada UGEL tuviera su propio currículo o al menos que pudiera participar en su elaboración. Pero eso no ocurre, son elaborados a nivel nacional por equipos técnicos, sin mayor participación del personal docente de los niveles regionales y locales.
- Además de contar con un Proyecto Educativo Nacional, debería contarse con proyectos educativos del nivel regional, local, y de centro educativo, sin embargo, para eso no se destina ni personal, ni presupuesto, ni se brinda ningún tipo de asesoría. En consecuencia, los proyectos educativos no responden a las realidades de esos territorios. Solamente existen como 5 o seis proyectos regionales y algo similar a nivel local, lo cual es claramente insuficiente.
- El énfasis de la propuesta educativa está la puesta en el aprendizaje y no en la enseñanza, reduciendo la labor docente a la de un facilitador o transmisor de conocimientos. Es decir, se ha ido perdiendo la unidad dialéctica enseñanza-aprendizaje.
- El enfoque educativo está orientado en buena medida a promover la mercantilización de la educación. Entre las acciones que apuntan en esa dirección, está la entrega a entidades privadas de los centros educativos, por ejemplo, mediante la firma de convenios para la gestión de centros educativos.

Definitivamente, una propuesta de política educativa alternativa requiere de un nuevo modelo de gestión educativa, en todos sus niveles, en ese sentido, consideramos que se requiere de una nueva estructura organizativa del MINEDU y un nuevo enfoque educativo y modelo de gestión educativa, que tenga, entre otras, las siguientes características: público, gratuito, participativo, humanista, transformador e integral.

Concretamente, se proponen las siguientes líneas de acción:

- Formular e implementar una propuesta verdadera descentralización de la gestión educativa, a nivel nacional, regional y local, que tome en cuenta la realidad de cada localidad, y con un enfoque humanístico y transformador, y que cuente con el presupuesto necesario para su implementación.
- Elaborar un diagnóstico e implementar un Plan Nacional de Infraestructura Educativa que parta de las necesidades regionales y locales, y que se ejecute de manera descentralizada.

- Diseñar e implementar un plan de participación de la comunidad educativa, a todos los niveles (local, regional y nacional), que garantice que las políticas respondan a las necesidades de la propuesta educativa alternativa (humanista, transformador, participativa, integral, gratuita).
- Diseñar un sistema nacional de selección y nombramiento de los profesionales más idóneos para dirigir las entidades educativas en sus diferentes niveles.
- Reformar la Ley General de Educación vigente para que se incluya a la educación como un derecho y no como un servicio, y donde quede claramente establecido el carácter público, gratuito y transformador que debe tener la educación, para poder formar una ciudadanía consciente, reflexivos y comprometidos con un modelo de desarrollo nacional, incluyente, equitativo, donde el clientelismo político y la corrupción no tengan cabida.
- Que el Consejo Nacional de Educación cuente con un mecanismo efectivo de participación ciudadana para la formulación y monitoreo de políticas públicas educativas.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Alba, S. (2007). Para una psicología del consumidor en I. Dobles, S. Baltodano, S. Arróliga, S. & L. Zúñiga (Eds.), *Psicología de la liberación en el contexto de la globalización neoliberal: Acciones, reflexiones y desafíos* (pp. 3- 20). Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Albornoz (2005). El concepto de calidad educativa: Una mirada crítica desde el enfoque histórico cultural. *Revista INIE*, Volumen 19, Número 1, pp. 1-28. Universidad de Costa Rica.

Ames, P., Cabrera, Z., Montero, C. & Uccelli, F., (2005). *Oferta, demanda y calidad en la formación de docentes. Los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna*. Lima: PROEDUCA-GTZ.

Banco Mundial. (15 de Mayo de 2021). Grupo Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

Becerra, H. (coord.) (2016). *Informe final de estudio para el recojo de oferta y gestión de las instituciones de formación docente en servicio 2015*.

Benavides, M., Etesse, M. & León, J. (2014). *Investigación Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. GRADE. Grupo de Análisis para el Desarrollo, pp. 1 - 74.

Boletín SUTEP (s.f.). *En Defensa de la Educación Pública*.

Bonilla (2020). *Virtualidad y educación en tiempos del COVID-19*

Consejo Nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021, La Educación que queremos para el Perú*. Propuesta del Consejo Nacional de Educación.

Consejo Nacional de Educación (2018). *Evaluación del Proyecto Educativo Nacional al 2021*

Consejo Nacional de Educación (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036, El Reto de la Ciudadanía Plena*. Propuesta del Consejo Nacional de Educación

Castro, J. y Yamada, G. (2011). *Brechas étnicas y de sexo en el acceso a la educación básica y superior en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Cuenca, R. y Portocarrero, C. (2001). *Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión*. Ministerio de Educación.

- Cuenca, R. y Urrutia, C. (2019). Explorando las brechas de desigualdad educativa en el Perú. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.
- Cueto, S., Felipe, C., & León, J. (2020). Predictores de la deserción escolar en el Perú. *Análisis y Propuestas*.
- Cortés, L. (2017). Focalización del gasto público en la educación superior. Análisis de caso. Universidad Militar Nueva Granada
- Chiroque, S. (2010). Remuneraciones del docente peruano. En *Educación y Esperanza*
- Deutschwe Welle. (9 de Enero de 2020). ¿Cuánto invierte América Latina en educación? Deutsche Welle DW. <https://www.dw.com/es/cu%C3%A1nto-invierte-am%C3%A9rica-latina-en-educaci%C3%B3n/a-51940410>
- Díaz, J. y Ñopo, H. (2016). La carrera docente en el Perú. *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (pp. 353-402).
- Faure, E., Herrera F., Kaddoura A-R., Lopes, H., Petrovski, A., Rahjnema, M. & Ward, F.C. (1973). *Aprender a ser. La educación del futuro*. Alianza Editorial
- Ferrer, G. (2004). Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados. Documento de Trabajo N. ° 45, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación
- Flores, J., Garay, R. Hernández, R. y (2020). Tecnologías de información: Acceso a internet y brecha digital en Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, pp. 504-527. <https://doi.org/10.37960/rvg.v25i90.32396>
- Garrels, E. (2007). *7 Ensayos de la Interpretación de la Realidad Peruana*. Fundación Bilbiotea Ayacucho.
- Gonzales, E. (2016). *Economía Peruana*. <http://http://blog.pucp.edu.pe/blog/economiaperuana/2016/07/>
- Guba, E. y Lincoln, Y. (1989). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. [http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/MetodoLicIII/7\\_Guba\\_Lincoln\\_Paradigmas.pdf](http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/MetodoLicIII/7_Guba_Lincoln_Paradigmas.pdf)
- Guadalupe C., León J., Rodríguez J. & Vargas S. (2017). Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica. FORGE
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). Encuesta Nacional de Hogares 2018

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (14 de Mayo de 2021). Pobreza monetaria alcanzó al 30,1% de la población del país durante el año 2020. Notas de prensa. <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-301-de-la-poblacion-del-pais-durante-el-ano-2020-12875/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). Estado de la población peruana 2020. Lima - Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Perú. Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf)

Kerbo, H. (2004). Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global. MacGraw-Hill.

Lip, G. (2019). Tesis para optar por el grado de Magíster en Educación. Pontificia Universidad Católica del Perú.

López, S. (8 de mayo de 2012). El fujimorismo en su lugar, Diario La República de Lima.

Mariátegui, J. C. (1928). 7 Ensayos de Interpretación de la realidad Peruana. Lima: Biblioteca Amauta. Obtenido de <https://www.marxists.org/espanol/mariateg/1928/7ensayos/index.htm>

McKay, Matthew y Fanning, Patrick (1991). Autoestima, evaluación y mejora. Editores Martínez Roca, España.

Mina, D. (1999). Deserción escolar en el centro docente Camilo Torres. [Tesis de grado]. Univalle.

Ministerio de Educación Pública. (2015) RVM. N° 505-2016-MINEDU, Estrategias Nacional de las tecnologías Digitales en la Educación Básica.

Ministerio de Educación Pública. (2021). Colegio de Alto Rendimiento. En: <http://www.minedu.gob.pe/coar/index.php#admision>

Ministerio de Educación Pública. (2020). Proyecto Educativo Nacional al 2036, MINEDU.

Montero, C. y Carrillo, S. (2017). Programas de formación docente en servicio en el Perú: experiencias y aprendizajes durante el periodo 2011 - 2015. Lima: UNESCO/Ministerio de Educación del Perú.

Morillo Miranda, E (s.f.). Reformas educativas en el Perú del Siglo XX, Revista Iberoamericana de Educación (OEI). <https://rieoei.org/historico/deloslectores/233Morillo.PDF>

Navarro, J. (Ed.) (2002). ¿Quiénes son los maestros?: carreras e incentivos docentes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Oliva, C. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competividad.
- Paiva, D. (2013). Alcances de derecho a la educación gratuita en las universidades públicas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Pérez, Á. (1997). Socialización y educación en la época posmoderna. En J. Goikoetxea & J. García. Ensayos de pedagogía crítica (pp. 45- 65). Editorial Laboratorio Educativo Pontificia Universidad Católica del Perú (2019). Consultoría para la evaluación del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Informe preliminar final de resultados
- Ramos, J. (8 de abril de 2012). 5 de abril 1992: Golpe de Estado Neoliberal en el Perú. <https://vanguardia-intelectual.blogspot.com/2012/04/5-de-abril-1992-golpe-de-estado.html>
- Sala de prensa. (2 de Julio de 2020). El reto de la alfabetización digital en el Perú. SUTEP. <https://www.esan.edu.pe/sala-de-prensa/2020/07/el-reto-de-la-alfabetizacion-digital-en-el-peru/>
- Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú. (20 de Marzo de 2020). En 25 años se cerrará la brecha en infraestructura educativa. SUTEP. <https://sutep.org/articulos/en-25-anos-se-cerrara-la-brecha-en-infraestructura-educativa/>
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú. (2 de octubre de 2020). 230 000 estudiantes dejaron de ir al colegio en 2020. Semanario Comex. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/230000-estudiantes-dejaron-de-ir-al-colegio-en-2020>
- SUTEP. (30 de Julio de 2019). Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú. Obtenido de <https://sutep.org/articulos/la-brecha-digital-en-los-colegios-publicos/>
- SUTEP, 2011, El Modelo Pedagógico Emancipador para la Transformación, CEN-SUTEP, Lima.
- Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú. (2010) Para un Perú en Transformación. Una Propuesta Educativa y Pedagógica (acuerdos y resoluciones del III Congreso Pedagógico Nacional, Lima.
- Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú. (2002). SUTEP. <https://sutep.org/organizacion/huelgas-historicos>
- Cuadros, F., Sánchez, C. & Vidal, Á. (2012). Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años. CEPAL, 1 - 64.
- Tincopa, L. (2016). En Busca de un Currículo Pertinente cambios curriculares en la educación Primaria y Secundaria, ocurridos en el Perú durante los últimos 50 años. Lima.