

2.4 Políticas para una educación equitativa e inclusiva

RESUMEN

La evidencia muestra que, en las últimas décadas, el sistema educativo peruano ha logrado mejorar sus indicadores de cobertura y de aprendizaje, pero de manera insuficiente y parcial, dado que se ha incrementado la desigualdad y segregación escolar. A ello se suma la emergencia sanitaria, que ha profundizado estas desigualdades. En este documento, se proponen políticas orientadas a reducir las grandes desigualdades existentes, tanto en el acceso como en la trayectoria y culminación de los estudios de educación básica. Se busca asegurar así el conjunto de aprendizajes establecidos en la escolarización obligatoria, con especial atención a los estudiantes que provienen de las familias más vulnerables, sea por su nivel socioeconómico (NSE), origen étnico, lengua materna, género, territorio donde viven y/o sus habilidades. Atender la desigualdad educativa y reducir la segregación escolar facilita la construcción de un sistema educativo de calidad, que ayude a edificar una sociedad más justa y democrática, y un Perú más productivo y desarrollado.



Sandra Carrillo
INSTITUTO DE ESTUDIOS
PERUANOS

PALABRAS CLAVE:

desigualdad educativa, segregación escolar, trayectorias educativas, aprendizajes, educación básica, Perú

El diagnóstico muestra que la desigualdad es una característica que está presente en todas las etapas de la enseñanza en el Perú, principalmente en las niñas, niños y adolescentes de las familias más vulnerables, en relación a sus niveles de pobreza, origen étnico, lengua materna, género, territorio donde viven y/o habilidades con las que cuentan. Por ello, en este documento, se propone que el sistema educativo peruano se oriente a reducir las grandes brechas existentes en la educación básica (niveles de inicial, primaria y secundaria), tanto en el acceso como en la trayectoria y culminación de los estudios. De igual manera, que se busque asegurar el conjunto de aprendizajes fundamentales establecidos en la escolarización obligatoria, con especial énfasis en estos grupos. Por otro lado, si bien no se aborda la educación superior, se reconoce que esta requiere de una especial atención en este quinquenio, pues es un factor estratégico para el desarrollo del país.

Muchas de las propuestas planteadas necesitan de un trabajo intrasectorial (es decir, de coordinación dentro del sector), intersectorial (con otros sectores) e intergubernamental. Asimismo, es urgente mejorar la información que tiene el sistema sobre las poblaciones con mayores desventajas (rural, bilingüe, indígena, afrodescendiente, madres adolescentes, personas con alguna discapacidad, estudiantes en pobreza o pobreza extrema, migrantes, refugiados, entre otros). Ello facilitaría contar con indicadores de justicia educativa que guíen el progreso de la política educacional, y complementar los existentes, centrados principalmente, en cobertura y logros de aprendizajes.

Introducción

Los países que logran mayor éxito educativo son aquellos que reconocen que la equidad es una parte constitutiva e imprescindible de la calidad. Esto implica dos dimensiones: la imparcialidad, para que las condiciones iniciales de los estudiantes no obstaculicen las posibilidades de éxito en el sistema escolar, y la inclusión, para garantizar un conjunto de aprendizajes básicos y fundamentales para todos.

En tal sentido, la evidencia nos muestra que en las últimas décadas nuestro sistema educativo ha logrado mejorar sus indicadores de cobertura y los resultados de aprendizaje, pero esto ha sido insuficiente y parcial porque se ha incrementado la desigualdad y la

segregación. A ello se suma la emergencia sanitaria, la cual ha puesto de manifiesto —y ha mostrado con especial claridad— los viejos y graves problemas de desigualdad educativa que tiene el país.



La emergencia sanitaria ha mostrado con especial claridad los viejos y graves problemas de desigualdad educativa que tiene el país.

Opciones de política

Se plantea un conjunto de medidas de política para el nuevo gobierno, que apuntan a fortalecer el sistema educativo desde la equidad e inclusión y ayudarán a concretar las orientaciones del Proyecto Educativo Nacional (PEN) para el periodo 2021-2026. Las medidas se ordenan en tres dimensiones: cobertura, aprendizajes y condiciones básicas de educabilidad, para cada uno de los niveles de la educación obligatoria (inicial, primaria y secundaria).

Sobre la **cobertura**, se plantea facilitar la trayectoria educativa obligatoria de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes más vulnerables, con énfasis en la primera infancia y secundaria, a través de las siguientes medidas:

- Ampliar la oferta de servicios de atención preescolar a la primera infancia (cero a dos años) y universalizar el acceso para niñas y niños de tres a cinco años.
- Incrementar el acceso, permanencia y conclusión en la educación básica, con énfasis en la secundaria.
- Reducir la segregación escolar de los estudiantes socialmente más desfavorecidos.

Con relación a garantizar las trayectorias (culminación) y logros de los **aprendizajes** co-

rrespondientes a las etapas de desarrollo, priorizando a las poblaciones vulnerables, se plantea:

- Capacitar equipos profesionales y dotar de materiales educativos pertinentes para atender a la primera infancia en sus dos ciclos de educación preescolar (cero a dos años y tres a cinco años), de manera oportuna y acorde con la etapa de desarrollo y el contexto cultural de las familias.
- Formación continua y acompañamiento pedagógico a docentes y directivos, para atender de manera oportuna y pertinente a los estudiantes más vulnerables y de menor rendimiento, y así puedan lograr los aprendizajes establecidos en la educación básica, con énfasis en la secundaria.
- Instituciones educativas (II.EE.) que atiendan poblaciones rurales y bilingües a lo largo de toda la trayectoria de educación básica (inicial, primaria y secundaria) cuentan con equipos pedagógicos preparados y materiales educativos pertinentes.
- II.EE. inclusivas y centros de educación básica especial (CEBE) cuentan con apoyo pedagógico solvente, suficiente y sostenido. Se requiere disponer de equipos multidisciplinarios y materiales necesarios, así como de orientación

para familias, cuidadores y comunidad educativa.

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

Las **condiciones básicas de educabilidad** apuntan a garantizar que los locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad sean seguros, accesibles y adecuados para las condiciones propias del entorno, y que estén dotados de los servicios básicos y equipamiento necesarios para brindar espacios de aprendizaje digno. Al respecto se plantea:

- Proveer de condiciones adecuadas y coordinadas intersectorialmente en los servicios preescolares de atención de primera infancia, con pertinencia sociocultural.
- Locales donde se prestan servicios educativos de cualquier nivel o modalidad (especialmente en las zonas rurales) deben disponer de los servicios básicos necesarios (incluido internet), y ser seguros, accesibles y adecuados para las condiciones propias del entorno.
- Servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado han de ser parte de los servicios educativos. Se prioriza a los estudiantes de familias con mayor vulnerabilidad.

Recomendaciones

Una política educativa orientada hacia el cierre de brechas requiere de decisiones que vayan más allá del sector de educación, por lo que se propone un pacto educativo nacional, liderado por el Consejo Nacional de Educa-

ción (CNE) en el Acuerdo Nacional, para discutir y aprobar reformas estructurales de fondo que permitan fortalecer la enseñanza pública, como parte de la implementación del PEN. Esto se asocia directamente a una reforma tributaria para incrementar la in-

versión por estudiante, priorizando a los que pertenecen a sectores excluidos y en desventaja. Ello debe darse en un contexto de descentralización que permita contar con presupuestos por resultados territoriales, y así poder diversificar las estrategias educativas según las características y necesidades de cada población, con un enfoque de justicia social y equidad.

Hoja de ruta

Políticas prioritarias

100 días

1 año

5 años

Cobertura

Ampliar la oferta de servicios de atención preescolar a la primera infancia (cero a dos años) de carácter supletorio y universalización del acceso para niños/as de tres a cinco años.

Evaluar, en un escenario pos-pandemia, las acciones específicas que requieren las regiones para ampliar la cobertura y priorizar modelos de atención preescolar diferenciada.

Articular la oferta inter e intrasectorial, a partir de una evaluación de avances y resultados de los modelos preescolares implementados.

Tener una cobertura en educación preescolar mayor al 90% (tres a cinco años) y 75% (menores de tres años), con prioridad en las familias más vulnerables.

Garantizar las trayectorias (acceso, permanencia y culminación) de la escolarización obligatoria de los y las estudiantes más vulnerables.

Identificar brechas en tasas de escolarización. Contar con un plan de adecuación curricular y pedagógica para eliminar el fracaso y la deserción escolar. Identificar factores específicos que llevan a la repetición según regiones y poblaciones. Impulsar programas de retorno a la escolarización y de segunda oportunidad, para estudiantes que abandonan el sistema, acordes a los contextos culturales y sociales, y articulados con la ETP.¹

Establecer programas y presupuesto para aumentar la tasa de escolarización y para la reducción de la deserción escolar. Contar con mecanismos de compensación para estudiantes con problemas de aprendizaje. Actualizar la oferta de educación básica alternativa (EBA) y articularla a los programas de retorno a la escolarización y de segunda oportunidad, con enfoques de género y territorial.

Brecha entre regiones se reduce a un máximo de 20%. Fracaso y deserción escolar de los grupos de estudiantes más vulnerables se reduce al 15%. Contar con sistemas de apoyo descentralizados para estudiantes con bajo rendimiento en todas las regiones. Repetición eliminada. Tasas de participación en programas de educación alternativa de jóvenes y adultos se incrementan en un 20% (y de mujeres en un 50%).

Reducir la segregación escolar de los estudiantes socialmente más desfavorecidos en la educación básica (EB).

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

Contar con mecanismos para regular la oferta privada en EB, así como sistemas de selección y admisión escolar en las regiones con mayores niveles de segregación.

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

Aprendizaje

Garantizar equipos profesionales capacitados y materiales educativos pertinentes para atender a la etapa preescolar.

Identificar y articular programas de reforzamiento, actualización y acompañamiento pedagógico para atención en centros preescolares públicos y privados.

Contar con programas de formación inicial docente, de segunda especialización, actualización y titulación en educación preescolar.

No menos del 70% de los servicios educativos para la educación preescolar cuentan con personal profesional capacitado.

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

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

Programas de formación de docentes y directivos, con formadores certificados y acompañamiento, articulado con la Carrera Pública Magisterial. Se toman en cuenta estrategias diferenciadas de atención, por regiones y población a priorizar.

El 100% de los docentes y directivos tienen oportunidades de formación, con formadores certificados, programas contextualizados y con énfasis en cómo trabajar con los estudiantes vulnerables y con bajo rendimiento.

¹ Educación técnico-productiva.

Políticas prioritarias

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

100 días

Definir los modelos pedagógicos y de gestión para EB rural y para EB bilingüe. Se incluyen programas de formación/actualización de docentes, directivos y servidores públicos (DRE² y UGEL³).

1 año

Articular las trayectorias de inicial, primaria y secundaria. Establecer programas de formación continua para implementar el modelo pedagógico y de gestión rural y bilingüe. Se incluye también a servidores públicos.

5 años

El modelo pedagógico y de gestión de educación rural y de educación bilingüe (EIB) funciona al 70% de la demanda, principalmente en la Amazonía.

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

Revisar y reformular el programa de atención a estudiantes con discapacidad y NEE.⁴ Los PRITE⁵ y los SAANEE⁶ cuentan con metas anualizadas. Plan de formación y actualización de docentes para los CEBE y para las II.EE. inclusivas.

Validar e implementar el programa de atención a estudiantes con discapacidad y NEE. Incrementar las plazas docentes para los CEBE. Establecer programas de formación pedagógica para equipos multidisciplinarios.

Equipos pedagógicos y multidisciplinarios solventes, suficientes y sostenidos atienden a los estudiantes y dan orientación a las familias y comunidad. II.EE. inclusivas, CEBE y centros de recursos funcionan en todas las regiones.

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

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

Programas formativos prácticos sobre el enfoque de género facilitan la reflexión y aplicación de lo aprendido en docentes, directivos y comunidad educativa en general.

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

Condiciones básicas

Garantizar las condiciones adecuadas de los servicios preescolares de atención de primera infancia, acorde con la etapa de desarrollo y contexto cultural.

Priorizar servicios de atención preescolar (infraestructura, servicios básicos y materiales educativos), por regiones y familias de menor nivel socioeconómico.

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

No menos del 60% de los servicios de atención de primera infancia cuentan con las condiciones adecuadas para su funcionamiento.

Asegurar que los locales escolares estén dotados de los servicios básicos necesarios (incluido internet) y sean seguros, accesibles y adecuados para las condiciones propias del entorno. Garantizar servicios de alimentación, condiciones básicas de protección y cuidado en los servicios educativos.

Priorizar II.EE. según la necesidad de servicios básicos y niveles de riesgo en infraestructura para identificar fuentes de financiamiento y establecer metas anuales en regiones y poblaciones en desventaja. Priorizar II.EE. con metas anuales para brindar servicios integrales (alimentación, salud, protección y cuidado) a los estudiantes más vulnerables.

Ajustar la normativa para agilizar la implementación de proyectos de inversión. Ajustar la normativa para agilizar la focalización y articulación intersectorial.

Registrar una disminución no menor al 20% en la brecha de servicios básicos necesarios. Registrar una disminución no menor al 15% en la brecha de infraestructura, principalmente en II.EE. rurales, mejorando las condiciones de accesibilidad. Atención integral para toda la EB. Se priorizan las familias con nivel socioeconómico bajo y Amazonía.

² Dirección Regional de Educación.

³ Unidad de Gestión Educativa Local.

⁴ Necesidades Educativas Especiales.

⁵ Programa de Intervención Temprana.

⁶ Servicio de Atención a las Necesidades Educativas Especiales.