

PROPUESTAS DE IPAE ACCIÓN EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO DEL PERÚ

Noviembre 2025
Lima, Perú

ÍNDICE

1. INSTITUCIONALIDAD SÓLIDA

- Manejo macroeconómico responsable para el bienestar de la ciudadanía
- Manejo del orden público en conflictos sociales y políticos
- Propuestas para la implementación y buen funcionamiento de la bicameralidad

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE E INCLUSIVO

- Una propuesta de formalización laboral

3. SALUD UNIVERSAL

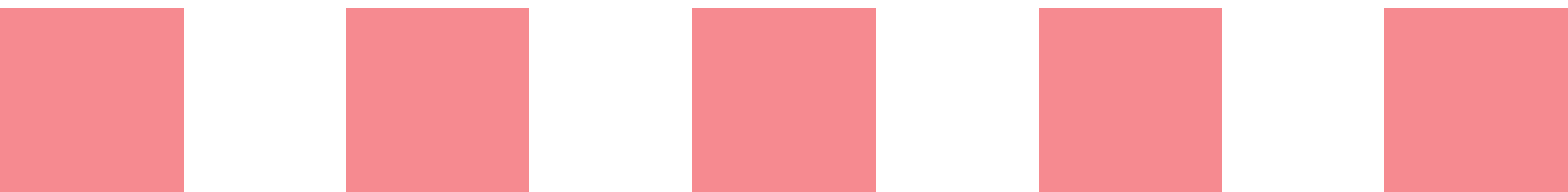
- Propuesta para transformar la salud del Perú
- Pacto por la salud universal

4. EDUCACIÓN DE CALIDAD

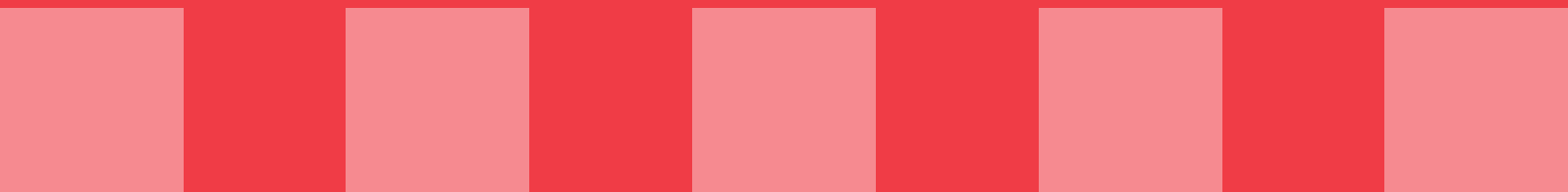
- Informe IPAE: Retos de la educación peruana y #PropuestasIPAE
- Poniendo foco en la primera infancia
- Aprendizaje en los jóvenes: Hacia una oferta educativa más amplia, flexible y de calidad
- Medidas para mejorar la formación inicial docente
- Propuestas para mejorar la Carrera Pública Magisterial
- Educación de calidad: Rol clave del sector privado
- Gobernanza, autonomía y liderazgo para fortalecer la gestión y calidad del sistema educativo

5. JÓVENES LÍDERES

- Manifiesto con propuestas de la Comunidad de Jóvenes Líderes de IPAE



INSTITUCIONALIDAD SÓLIDA



Manejo macroeconómico responsable para el bienestar de la ciudadanía

Ideas Fuerza

1. **Un manejo macroeconómico responsable contribuye a sentar las bases para un crecimiento sostenido, reducir las brechas de desarrollo y avanzar en materia social:** más inversión, empleo e ingresos, menos inflación y pobreza, por mencionar algunos beneficios en el bienestar económico y social. Ello implica avanzar en dos frentes: (i) construir una **política fiscal** que contribuya a la estabilidad, el crecimiento y la redistribución, en un marco de eficiencia y prudencia respaldado en instituciones fiscales sólidas; y (ii) promover una **política monetaria** independiente y con objetivos claramente establecidos y comunicados.
2. **La concreción de estos esfuerzos requiere de consensos fuertes entre las principales instituciones políticas del país,** condición que se ha debilitado en los últimos años y amenaza con comprometer el manejo macroeconómico responsable de las últimas décadas. Aunque el esfuerzo hoy debe estar en no retroceder en lo avanzado, este documento reflexiona sobre los principales objetivos y pilares de una política fiscal y monetaria responsable, y se presentan recomendaciones de política para su fortalecimiento.
3. Por un lado, se hace imperativo **retornar a la senda de responsabilidad fiscal**, a través de acciones enfocadas en cumplir sus tres objetivos: (i) brindar estabilidad macroeconómica, (ii) promover el crecimiento económico sostenido, enfatizando la calidad en el gasto e inversión; y (iii) contribuir a la redistribución. No hacerlo significará acumular mayores déficits públicos, que en algún momento ineludible deberá de pagar la ciudadanía mediante mayores impuestos.
4. Por su parte, se debe preservar los pilares de la **política monetaria**: (i) la independencia del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); (ii) la flotación cambiaria; y (iii) la apertura a mercados financieros internacionales. No hacerlo significará mayor inflación, que afectará más a la población vulnerable al subir los costos de los alimentos y el transporte.
5. Para preservar la estabilidad macroeconómica y no arriesgar el bienestar que genera sobre la ciudadanía, en **política fiscal** se propone: **(i) mejorar la credibilidad de las reglas fiscales**, con una trayectoria realista de retorno a las reglas numéricas y un Consejo Fiscal con un rol más activo en la discusión del diseño de la política fiscal; y **(ii) ampliar la base tributaria e introducir mejoras al diseño de los principales impuestos** para aumentar los ingresos permanentes de manera favorable al crecimiento y la equidad. Asimismo, por el lado del gasto, **(iii) evitar la creación de gastos no prioritarios y de gastos permanentes sin sustento económico; e impulsar la provisión eficiente de bienes y servicios al ciudadano**, siguiendo de cerca los programas presupuestarios y mejorando la ejecución de inversión pública de calidad a todo nivel.
6. Por su parte, en **política monetaria**, si bien el énfasis debe ubicarse en defender lo avanzado, se propone: **(i) institucionalizar los nuevos instrumentos del marco de política monetaria y fortalecer los espacios de decisión**, estableciendo un periodo fijo para el debate sobre el marco de política monetaria y la meta de inflación; diseñando un consejo de manejo macro prudencial con la capacidad de ejecutar, con lineamientos claros, políticas no convencionales en caso de crisis (como Reactiva Perú); y retomando esfuerzos para lograr cambios escalonados en el Directorio del BCRP; y **(ii) mejorar la comunicación con el público**, compartiendo los procedimientos técnicos por los cuales se presentan las decisiones de política, proyecciones y análisis; y liderando la discusión en temas de desarrollo sostenible y efectos redistributivos de la política monetaria.

I. Introducción

Un manejo macroeconómico responsable, al generar confianza en la población, contribuye a sentar las bases para un crecimiento sostenido, reducir las brechas de desarrollo y avanzar en materia social: más inversión, empleo e ingresos, menos inflación, pobreza y desigualdad, por mencionar algunos beneficios en el bienestar económico y social. Este manejo responsable implica: (i) construir una política fiscal que contribuya a la estabilidad, el crecimiento y la redistribución en un marco de eficiencia y prudencia respaldado en instituciones fiscales sólidas; y (ii) promover una política monetaria independiente y con objetivos claramente establecidos y comunicados¹. La concreción de estos esfuerzos, sin embargo, requiere de consensos políticos fuertes, condición que se ha debilitado en los últimos años y amenaza con comprometer el manejo macroeconómico responsable de las últimas décadas. Aunque el esfuerzo debe estar en no retroceder en lo avanzado, en este documento se reflexiona sobre los principales objetivos y pilares de una política fiscal y monetaria responsable, y se presentan recomendaciones para el fortalecimiento de estas.

II. Los objetivos de una política fiscal responsable

Dos décadas de manejo fiscal responsable le permitieron a Perú acumular fortalezas para afrontar crisis económicas severas, aún aquellas sin precedentes como la de la COVID-19. En tiempos de la pospandemia, se hace imperativo retornar a la senda de responsabilidad fiscal, a través de acciones enfocadas en cumplir sus tres objetivos.

■ Primer objetivo: brindar estabilidad económica

En el corto plazo, la política fiscal es utilizada con fines de estabilización, mitigando las recesiones y evitando sobrecalentar la economía en periodos de bonanza. Cumplir este rol solo es posible si el gobierno cuenta con un marco de disciplina fiscal consolidado, plasmado en marcos fiscales de mediano plazo transparentes, con objetivos ligados a reglas fiscales creíbles y cláusulas de escape bien definidas. En este camino, es crucial el apoyo de un Consejo Fiscal independiente y técnicamente sólido en el debate del diseño de la política fiscal.

Desde la década de 2000, Perú ha consolidado un marco de disciplina fiscal que ha sido referencia a nivel internacional. El marco de responsabilidad fiscal, que incluye reglas numéricas, se encuentra vigente desde 1999; el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) se publica desde 2001, y en 2013 se creó el Consejo Fiscal (CF). Sin embargo, la ocurrencia de choques económicos adversos ha hecho que las reglas fiscales se hayan modificado o no se hayan cumplido en múltiples ocasiones². Durante la reciente crisis de la COVID-19, se suspendieron las reglas fiscales y se usó la totalidad de los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) para hacer frente a la emergencia. De acuerdo con proyecciones recientes del MMM³, se espera regresar a la meta fiscal original de déficit y deuda después de 2025. En estas condiciones, se cumpliría casi una década de desviación del déficit con respecto a la regla original, por lo que se hace necesario formalizar una trayectoria realista de retorno a las metas fiscales y reconstituir el FEF.

¹ Existen otros objetivos igual de importantes de una política macroeconómica responsable, por ejemplo, la apertura comercial y la profundización financiera. Para propósitos del presente documento, nos enfocamos en la política fiscal y la monetaria.

² Para una discusión exhaustiva del diseño y desempeño de las reglas fiscales, ver Valderrama, J. (2022). "Reglas e instituciones fiscales". En M. Ortiz & D. Winkelried (Eds.), *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamíes* (p. 123-142). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. Ver, además, Schmidt-Hebbel, K. (2022). "Política y reglas fiscales: evaluación y propuestas de reforma para el Perú". En M. Ortiz & D. Winkelried (Eds.), *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamíes* (p. 143-164). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

³ Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2022-2025.

Por su parte, el CF asume un rol de evaluación, haciendo análisis ex post y emitiendo opinión no vinculante sobre el MMM y otros documentos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Revisando experiencias internacionales en la región⁴, en Chile, el renovado Consejo Fiscal Autónomo tiene además funciones ex ante y normativas, como asesorar al gobierno en diversos aspectos técnicos en materia fiscal y evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por su parte, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en México forma parte del poder legislativo, de manera similar al Congressional Budget Office de Estados Unidos, siendo una de sus funciones principales la evaluación del costo fiscal de las iniciativas legislativas⁵.

■ Segundo objetivo: promover el crecimiento económico sostenido, enfatizando la calidad en el gasto e inversión

Las políticas tributarias y de gasto bien diseñadas asumen un rol clave para la generación de crecimiento sostenible. Por el lado tributario, la recaudación de impuestos en Perú es baja para su nivel de desarrollo, recaudándose alrededor del 50% de su potencial tributario⁶. Uno de los principales culpables es la reducida base tributaria que se atribuye a la elevada informalidad tanto de empresas (alrededor de 50%) como personas (80% de los trabajadores)⁷. Las raíces de la actividad informal son diversas y complejas. Por ejemplo, el 95% de las unidades productivas informales declaran que no consideran necesaria la formalización, sea porque la escala del negocio es pequeña o porque es solo un trabajo eventual⁸. Por su parte, las empresas formales encuentran que los costos de contratar a un trabajador de manera formal pueden llegar a representar 40% de la productividad de dicho trabajador, con lo que prefieren prescindir o contratar bajo otras modalidades que carecen de beneficios para los empleados. Como comparación, en México, Chile y Uruguay los costos laborales representan menos del 20% de la productividad laboral⁹. Por último, Perú tiene uno de los índices de institucionalización de partidos políticos más bajos, además de una alta desconfianza en las instituciones y autoridades, lo cual se asocia con una de las presiones tributarias más bajas de la región y del mundo¹⁰.

También pueden citarse factores propios del diseño de los principales impuestos que inciden en la baja recaudación, como la alta tasa del impuesto a la renta a las empresas, la proliferación de regímenes tributarios simplificados que desincentivan el crecimiento empresarial, las limitaciones del impuesto a la renta personal, la brecha que existe entre la imposición a las rentas del trabajo y del capital, el abandono del impuesto a la propiedad, y la multiplicidad de gastos tributarios en los principales impuestos como el IGV¹¹ que no necesariamente tienen los efectos esperados, entre otros. Finalmente, la evasión del IGV cuesta casi un 5% del Producto Bruto Interno (PBI).

Por el lado del gasto, existe evidencia de que el componente que más contribuye al crecimiento es el gasto de capital¹², condicional a que existan capacidades adecuadas de ejecución de dicha inversión. Si bien el gasto en Perú ha sido “prudente”, en términos de ser contra cíclico, durante las recesiones el gasto de inversión ha tendido a recortarse¹³. En los últimos años se ha visto un incremento del gasto de capital, pero asociado a modalidades de ejecución alternativas como los acuerdos Gobierno a Gobierno en la reconstrucción del norte. Por su parte, el gasto corriente ha ganado participación en el gasto total (de 78% en 2018 a 81% en 2021) durante la pandemia. Más recientemente se ha justificado mayor gasto ante el aumento del costo de vida producto de presiones inflacionarias a nivel global; sin embargo, su naturaleza temporal no está clara.

⁴ Otros países en la región que han adoptado consejos fiscales son Colombia (2012), Costa Rica (2021), Panamá (2018) y Uruguay (2021). Ver: <https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>

⁵ Ver: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/pueden-los-consejos-fiscales-en-america-latina-prevenir-la-proxima-crisis-fiscal/>

⁶ Canavire-Bacarreza; G., Deza, M.; Manzano, O. y Puerta, A. 2022. Revisiting Tax Effort in Emerging Markets. Public Finance Review. Volumen: 49 Issue: 6, pág(s): 845-873.

⁷ ENAHO y PRODUCE. 2017. Las MIPYME en cifras 2017. Lima: Ministerio de la Producción.

⁸ INEI: Producción y Empleo Informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2020.

⁹ BID. 2015. Empleos para Crecer. Data corresponde a 2013.

¹⁰ Sami, L.; y Lassassi, M. 2020. Investigating the effect of trust in institutions on the decision of young people in selected MENA countries to opt for an informal economic activity. Elgin, C.; y Tosun, H. 2017. A note on informality and public trust.

¹¹ Los gastos tributarios ascienden a 2% del PIB (MMM 2022-2025). A esto se añaden las recientes medidas tributarias como la exoneración temporal del IGV a productos de la canasta básica, que además del alto costo fiscal, se estima tenga poco impacto relativo sobre los estratos de menores ingresos. Similar caso ocurre con la reducción del ISC.

¹² Acosta-Ormachea, S., y A. Morozumi. 2013. Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure? IMF Working Paper No. WP/13/162; BID. 2018. Mejores gastos para mejores vidas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

¹³ Ardanaz e Izquierdo. 2017. Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-838.

Además, se han creado gastos permanentes o difíciles de revertir, como el incremento de remuneraciones sin contrapartida en mejoras en la provisión de servicios o fuera de un servicio civil meritocrático, en especial en sectores donde este gasto es significativo: salud o educación.

No hay que perder de vista que el objetivo último de la política de gasto es la provisión de bienes y servicios de calidad a los ciudadanos, y que el Presupuesto Público es solamente un medio para lograrlo. En general, muchos programas presupuestales no cuentan con indicadores actualizados para poder medir los resultados en comparación con el presupuesto asignado. Por ejemplo, los recursos asignados a uno de los programas más importantes del sector salud (el Programa Articulado Nutricional) ha crecido casi en 80% entre 2012 y 2019, pero el indicador de resultados relevante mejoró en solo 6 puntos porcentuales, manteniéndose casi sin variación desde 2016¹⁴. En suma, el costo de las ineficiencias en los principales componentes del gasto se estima en 2,5% del PIB (10% del gasto total)¹⁵.

Finalmente, es claro que el diseño de otras políticas, por ejemplo, las laborales, tendrán un impacto en la política fiscal. Así, por ejemplo, un aumento injustificado en la remuneración mínima vital o el endurecimiento de las condiciones para contratar y despedir trabajadores impondrá presión sobre las cuentas fiscales a futuro, existiendo evidencia de que reduce el empleo formal, promueve la informalidad y afecta el crecimiento económico, lo que se traducirá en menor recaudación tributaria y menos recursos para el gasto.¹⁶

■ Tercer objetivo: contribuir a la redistribución

Una política fiscal responsable y bien diseñada es, a largo plazo, una herramienta para mejorar la distribución del ingreso. Un hecho reportado en muchas investigaciones ha sido el reducido efecto redistributivo de la política fiscal en Perú. Mientras que en países de la OCDE la política fiscal de ingresos y gastos es capaz de reducir la desigualdad significativamente, en Perú el efecto es casi nulo. En el caso peruano, la capacidad redistributiva de la política fiscal es baja debido a la poca efectividad de la tributación sobre las rentas y el patrimonio que permita recaudar más equitativamente (lo que a cada uno le corresponde tributar) y, sobre todo, a la poca progresividad del gasto social (que beneficie más al más pobre) en todas sus formas (educación, salud, pensiones contributivas y transferencias directas). La limitada capacidad de reducir la desigualdad no es exclusiva de Perú, sino que se observa en la mayor parte de economías emergentes; sin embargo, retroceder en lo avanzado en cumplir con este objetivo en el Perú, puede limitar más aun esta capacidad.¹⁷ Entonces, con el objetivo de contribuir más a la redistribución del ingreso, son claves un crecimiento económico sostenible; la mayor eficacia en la recaudación, recaudando más y mejor, ampliando la base y facilitando el pago de tributos; y un mejor gasto social, que mejore la calidad de la provisión de los servicios públicos como educación y salud, para fortalecer no solo la relación contribuyente, ciudadanía y Estado; si no para cerrar las brechas de oportunidades prevalentes en la actualidad.¹⁸

¹⁴ Fuente: RESULTA – Indicadores de Desempeño de los Programas Sociales: <https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2>

¹⁵ BID. 2018. Mejores gastos para mejores vidas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁶ Céspedes, Nikita, 2006. "Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano". Revista Estudios Económicos, Banco Central de Reserva del Perú, edición 13.

¹⁷ Véase Loayza, N. (2022). "Los vínculos entre crecimiento, desigualdad y pobreza". En M. Ortiz & D. Winkelried (Eds.), *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamías* (p. 197-208). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

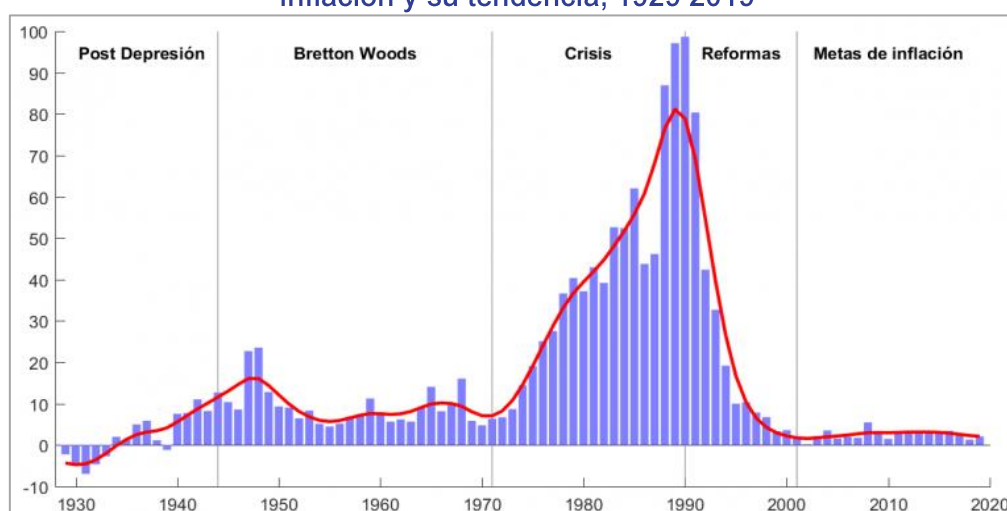
¹⁸ Véase Carranza, L. (2022). "Crecimiento y desigualdad". En M. Ortiz & D. Winkelried (Eds.), *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamías* (p. 183-196). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

III. Los pilares de una política monetaria estable

Perú ha seguido en las últimas tres décadas una política monetaria admirable, utilizando una serie de herramientas no convencionales para protegerse de las fluctuaciones en los mercados financieros internacionales y reducir activamente sus vulnerabilidades internas. Ello ha contribuido a que se goce de uno de los periodos de mayor crecimiento y menor inflación de la historia, ocurrido entre los años 2001 y 2020, que contrasta con la grave crisis económica experimentada entre 1976 y 1990, donde la inflación alcanzó 7,650% al cierre de ese periodo.

La autonomía brindada al BCRP a través del artículo 84 de la Constitución de 1993 y su Ley Orgánica permitió un programa de estabilización que resultó a todas luces exitoso. Durante la década de los noventa se logró reducir la tasa de inflación de manera sistemática y, en 1997, la inflación retornó a un solo dígito tras 26 años de tasas elevadas.¹⁹ (Ver gráfico 1).

Gráfico 1
Inflación y su tendencia, 1929-2019



Evolución de $y = \text{Inflación} / (1 + \text{Inflación}/100)$, similar a la Inflación cuando ésta es pequeña pero con una cota superior de 100 en periodos hiperinflacionarios, apropiada para datos anuales.

Fuente: Ortiz, M., & Winkelried, D. (2021). "El largo camino hacia la estabilidad macroeconómica". En A. Beltrán, C. Sanborn, & G. Yamada (Eds.), En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del bicentenario (p. 27-54). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

La conquista de la estabilidad macroeconómica no fue un camino sencillo. Perú pasó por largos periodos de políticas erradas y experimentos heterodoxos que empobrecieron a la población. Ortiz y Winkelried (2021) detallan el proceso durante nuestra historia republicana y concluyen la importancia de preservar tres pilares de la política monetaria responsable.

■ **Pilar 1: La independencia del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)**

Dejar atrás los años de "dominancia fiscal" durante los cuales el BCRP solo emitía para financiar al fisco ha permitido que la política monetaria se centre en lograr una moneda estable. Esto solo ha sido posible gracias a la independencia del BCRP. Sin ella, se retornaría a los episodios hiperinflacionarios que destruyeron monedas pasadas, desaparecieron ahorros y diezmaron la capacidad adquisitiva de la población. Reforzar y preservar esta independencia es clave y para ello es indispensable que se perciba como laborioso y costoso el subyugar la política monetaria a intereses fiscales, y que la sociedad proteja la política monetaria independiente e institucionalizada. La independencia del BCRP debe ser siempre un mandato constitucional.

¹⁹ Ver Peréa, H. (2022). "El camino hacia la inflación de un dígito." En M.Ortiz & D. Winkelried (Eds.), Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamías (p. 57-68). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Es interesante notar que la disciplina fiscal y la independencia del BCRP interactúan y dan origen a un círculo virtuoso de estabilidad macroeconómica. La independencia no es una característica homogénea a través de países y su protección depende de los incentivos que enfrenta la clase política.²⁰ Por ende, la tentación de echar mano a “la maquinita” cuando las arcas fiscales son insuficientes para cumplir promesas electorales, se verán también disminuidas en un marco de transparencia fiscal y el establecimiento de criterios que mantengan el déficit en niveles sostenibles. Asimismo, los gobiernos que son impedidos de utilizar al BCRP como una fuente de financiamiento, serán más cuidadosos en que las cuentas del erario se mantengan en azul y en mantener una relación saludable con el sistema financiero internacional.

■ **Pilar 2: La flotación cambiaria vigente desde inicios de la década de 1990**

Este segundo pilar es indispensable para que el BCRP dé el mejor uso posible a su independencia e implemente una política autónoma con objetivos distintos al de mantener una paridad cambiaria artificial. En el pasado el BCRP ha experimentado fijando el tipo de cambio, iniciando ciclos de sobreendeudamiento externo, incrementos del gasto fiscal y pérdidas de competitividad. A la larga este patrón requería de un ajuste del tipo de cambio que no ocurría, llevando al país a una crisis de balanza de pagos con graves consecuencias para la economía y la ciudadanía, tales como una mayor inflación y desempleo.

Si bien el BCRP interviene activamente en el mercado cambiario, su motivación está ligada a amortiguar las fluctuaciones excesivas del tipo de cambio y apoyar el mejor funcionamiento de los mercados de capitales internacionales. Esto dista de una política de tipo de cambio fijo, volviendo remota la probabilidad de una crisis de balanza de pagos “típica” que genera devaluación, inflación, la salida del sistema financiero internacional y afecta la economía de los hogares.

■ **Pilar 3: Apertura a mercados financieros internacionales**

Asimismo, como economía pequeña y abierta se requiere de fuentes de financiamiento externas para respaldar el crecimiento y mejorar el perfil de riesgos al que estamos expuestos. El uso de controles de capitales para mantener un valor artificial del tipo de cambio no permite el acceso a dichas fuentes. El tipo de cambio real es una medida de la riqueza relativa del país respecto al resto del mundo, y cuando este precio es artificialmente distorsionado se cae en uno de dos posibles escenarios: o bien la población cree que es muy rica, gastando más de lo que debe a costa de las reservas internacionales o acumulando deuda; o bien cree que es muy pobre, y se castiga a las generaciones presentes al postergar el acceso a bienes extranjeros bajo la errada excusa de una mayor “competitividad internacional”. En ambos casos se compromete la economía de los hogares y su bienestar.

IV. Conclusiones y recomendaciones

■ **No retroceder en lo avanzado: retomar una política fiscal responsable**

Perú se ha caracterizado por un compromiso firme con un manejo fiscal responsable que se mantuvo a pesar de los ciclos electorales y la volatilidad política durante las últimas dos décadas. No obstante, la institucionalidad que respaldaba el manejo fiscal peruano se ha ido debilitando, y la llegada de la pandemia y las medidas tomadas en respuesta a la reciente crisis inflacionaria han llevado al límite a este manejo fiscal. Por ello, se hace necesario retomar una senda de manejo fiscal responsable que permita que la política fiscal cumpla con sus objetivos. Asimismo, la pandemia ha resaltado la urgencia de retomar reformas fiscales que tienen larga data. En este ámbito, se proponen dos grandes líneas de acción:

²⁰ Ver Parra, J. (2022). “La importancia de la independencia del banco central”. En M. Ortiz & D. Winkelried (Eds.), *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamias* (p. 45-56). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

1. Mejorar la credibilidad de las reglas fiscales.

Acción 1: Establecer una trayectoria realista de retorno a las reglas numéricas, reconstituir el FEF y consolidar un CF más activo en la discusión del diseño de la política fiscal.

2. Retomar reformas fiscales de larga data.

Acción 2: En ingresos, ampliar la base tributaria e introducir mejoras al diseño de los principales impuestos para aumentar los ingresos permanentes de manera favorable al crecimiento y la equidad. Dichas reformas podrían incluir una reducción de la tasa efectiva del impuesto a la renta de las empresas, que es elevado en relación con estándares internacionales; la consolidación de los regímenes tributarios simplificados; la mejora de la capacidad recaudatoria y progresividad del impuesto a la renta personal; el combate a la evasión en el IGV utilizando técnicas de datos masivos y la construcción de capacidad recaudatoria a nivel local.

Acción 3: En gastos, ser prudentes y eficientes. Evitar la creación de gastos adicionales no prioritarios y de nuevos gastos permanentes sin sustento económico. Asimismo, impulsar la provisión eficiente y efectiva de bienes y servicios al ciudadano, realizando un seguimiento cercano al cumplimiento de los resultados de los programas presupuestarios e incrementando los recursos destinados a la inversión pública y a la capacidad de su ejecución a todo nivel.

■ ¿Cómo nos adaptamos? Recomendaciones de política monetaria

La solidez del marco institucional del BCRP es ampliamente reconocida, por ello, no es una tarea sencilla presentar recomendaciones. No obstante, vivimos tiempos retadores para la política monetaria por lo que es importante anticiparse a los cambios. Si bien el énfasis debe ubicarse en defender lo avanzado, se proponen dos grandes líneas de acción:

1. Institucionalizar los nuevos instrumentos de política monetaria y fortalecer los espacios de decisión.

Acción 1: Establecer un periodo fijo para el debate y decisión sobre el marco de política monetaria y la meta de inflación. Durante las crisis previas se abrieron discusiones relativas al cambio de la meta de inflación. Asimismo, el BCRP cambió internamente ciertos indicadores y conceptos, como el paso de una meta de inflación con bandas a un rango meta de inflación. El problema de realizar los cambios durante las crisis es que puede crear un problema de credibilidad, por lo que es importante crear un espacio formal para el debate de las potenciales reformas. El periodo para este debe ser lo suficientemente amplio como para no elevar el riesgo de un cambio de política, sino ser un espacio para una discusión de alto nivel técnico.

Acción 2: Diseñar un consejo de manejo macro prudencial con la capacidad de ejecutar políticas en caso de crisis financieras con lineamientos y limitaciones claras. Se ha establecido un comité de coordinación entre el BCRP, el MEF y otras instituciones para el debate de políticas macro prudenciales, pero no existen mecanismos para la toma de decisiones conjunta, menos en caso una entidad sea liderada por una persona que disienta de un programa prudencial o de rescate. Crear mecanismos que permitan llegar a decisiones por mayoría calificada puede mejorar la relevancia y oportunidad de estas políticas. Relacionado a ello, los bancos centrales han hecho gala de un nuevo tipo de política monetaria.²¹ Un ejemplo de ella es el programa Reactiva Perú. Pasada la emergencia, se deben establecer principios rectores para los próximos programas a fin de que no sean utilizados para evadir la regulación en torno a las funciones del banco central y que la población tenga menor incertidumbre respecto a los alcances de estas políticas.

²¹ Ver Bigio, S. (2022). "Política Monetaria: Una nueva perspectiva" En M.Ortiz & D. Winkelried (Eds.), *Hitos de la reforma macroeconómica en el Perú, 1990-2020. La recompensa de los tamíes* (p. 371-382). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Acción 3: Retomar esfuerzos para lograr cambios escalonados en el Directorio del BCRP y considerar directores a tiempo completo. El cambio total del directorio contemporáneo al cambio de mandato presidencial implica el riesgo de un posible cambio drástico en la política económica cada 5 años. La renovación parcial del directorio puede ayudar a dar cierta gradualidad y mayor predictibilidad a la población. Asimismo, existe una asimetría en la información entre el Presidente del Directorio y los demás directores debido a tener dedicación a tiempo parcial.

2. Mejorar la comunicación con el público.

Acción 4: Mejorar la comunicación con la población y transparencia. El escenario inflacionario actual pone presión sobre el BCRP en la búsqueda de una respuesta en un entorno de creciente descontento popular. Las propuestas de reforma, en un país que presenta instituciones débiles, pueden comprometer el manejo macroeconómico a largo plazo. Este es el peligro que se debe mitigar. Asimismo, la polarización política está llevando a una percepción politizada de las acciones del BCRP. Se deben redoblar esfuerzos en esta coyuntura por mostrarse neutral, comunicando y compartiendo a la población los procedimientos técnicos por los cuales se presentan las decisiones de política, proyecciones y análisis.

Acción 5: Liderar discusión en temas de desarrollo sostenible y efectos redistributivos de la política monetaria para adelantarse a los cambios futuros. Las discusiones en términos de los retos hacia futuro para la banca central a nivel internacional ponen mucho énfasis en estos dos temas altamente sensibles en la discusión política. El BCRP debe ser parte activa de estas discusiones combatiendo la desinformación que surge en las esferas políticas.

DOCUMENTO

ELABORADO

POR:

Marco Ortiz

Profesor del Departamento Académico de Economía
Universidad del Pacífico

Diego Winkelried

Jefe del Departamento Académico de Finanzas
Universidad del Pacífico

Para la elaboración de esta Ruta Perú, agradecemos la colaboración especial de María Cecilia Deza y los comentarios recibidos de los miembros del Comité Estratégico de Desarrollo Nacional de IPAE, así como de (en orden alfabético): María Antonieta Alva, Eduardo Morón y David Tuesta.

Manejo del orden público en conflictos sociales y políticos

Ideas Fuerza

1. **El Perú se encuentra entre los países en que se produce, con demasiada frecuencia, una combinación del recurso a la violencia y a la violación de derechos de terceros, en el marco de la protesta social o política.** Ello genera respuestas contradictorias; a saber, el dejar hacer a los manifestantes, aun cuando su actuación esté por fuera de lo que permiten las leyes y se perjudique gravemente a terceros ajenos; o el recurrir al exceso de la fuerza sin la debida evaluación y preparación para solucionar rápidamente situaciones complejas, causando pérdida de vidas. **Ambos extremos son violatorios a los derechos de las personas y afectan la convivencia pacífica en una sociedad democrática.**
2. **El uso de la fuerza como respuesta a reclamos sociales o políticos que terminan en acciones que violan la ley está muy regulada a nivel internacional y nacional.** Siguiendo los lineamientos internacionales y lo establecido en nuestra Constitución política sobre los derechos fundamentales de las personas y la finalidad de la Policía Nacional del Perú (PNP), se ha normado el uso de la fuerza según tres principios: legalidad, necesidad y proporcionalidad.
3. Desde inicios del siglo XXI, a la par del importante crecimiento económico del país, principalmente como resultado de la inversión privada en múltiples sectores, se han venido produciendo conflictos sociales. En muchos casos, **tienen un impacto regional o nacional importante, incluyen diferentes formas de violar la ley y ejercer violencia, y tienen impactos relevantes para la economía y la política.**
4. Frente a estos casos, **el mantenimiento del orden público ha tenido varias limitaciones, como la débil capacidad de inteligencia estratégica y táctica de diferentes órganos estatales** que permita previsión y anticipación, que limite las posibilidades de que ocurran conflictos violentos, trasgresiones de la ley y afectación de terceros. Cuando ello es débil o simplemente fracasa, se **complejiza significativamente la actuación eficiente de las fuerzas del orden.**
5. **La participación de la PNP no está dirigida a solucionar los problemas sociales y políticos** que dan origen a los conflictos, lo que corresponde a múltiples otros actores del Estado, **sino exclusivamente a garantizar el cumplimiento de la ley y los derechos de terceros** cuando estos degeneran en violencia.
6. En las últimas décadas se ha avanzado significativamente en crear una institucionalidad para mejorar la capacidad de respuesta del Estado a estos problemas, pero frente a la inestabilidad política de los últimos años, **el reto es fortalecer la institucionalidad de las entidades estatales competentes, asignarles recursos suficientes, reclutar y mantener a los profesionales de buena calidad**, fomentando su especialización. Así mismo, promover al nivel de los gobiernos regionales institucionalidad similar.
7. **A nivel policial, si bien hay mucho avanzado en la profesionalización del personal encargado del mantenimiento del orden público, se plantea:** (i) Extender y fortalecer la formación doctrinaria teórica y práctica en el respeto a los derechos humanos en el uso de la fuerza; (ii) Definir protocolos más específicos de toma de decisiones y responsabilidades bien definidas en todos los niveles; (iii) Fortalecimiento de la inteligencia estratégica y operativa; y (iv) Personal y equipamiento suficiente y adecuado a las distintas situaciones.

I. Introducción

Si bien en todos los países del mundo existen problemas de orden público que deben ser manejados por el Estado en el marco de la normatividad internacional y nacional, el Perú se encuentra entre los países en que se produce, con demasiada frecuencia, una combinación del recurso a la violencia y a la violación de derechos de terceros, en el marco de la protesta social o política.

Ello genera respuestas contradictorias, que incluso llegan a extremos opuestos como consecuencia de decisiones (o indecisiones) tomadas a nivel político. A saber, el dejar hacer a los manifestantes, aun cuando su actuación esté por fuera de lo que permiten las leyes y se perjudique gravemente a terceros ajenos; o el recurrir al exceso de la fuerza sin la debida evaluación y preparación para solucionar rápidamente situaciones complejas, causando pérdida de vidas. Ambos extremos son violatorios a los derechos de las personas y afectan la convivencia pacífica en una sociedad democrática.

El objetivo de este breve documento es analizar a qué se debe esta situación, cuáles son los parámetros para una adecuada intervención de la Policía Nacional del Perú (PNP) y, excepcionalmente, de las Fuerzas Armadas. Asimismo, ubicar esta responsabilidad en un marco más amplio de la acción del Estado, para a partir de ello, hacer propuestas que puedan amenguar la frecuencia y gravedad de estos casos.

II. Marco para actuación de las fuerzas del orden

El uso de la fuerza como la última respuesta a reclamos sociales o políticos que terminan en acciones que violan la ley está muy regulada a nivel internacional y nacional.

A nivel mundial de las Naciones Unidas destacan:

■ **Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**

Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979. Entre otras muchas premisas sobre su actuación, mencionemos:

- ...sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.
- ...respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

■ **Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**

Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Se puede destacar que:

- Podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.
- Se establecerán una serie de métodos, lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego.
- Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (entre otras), ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga y reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana.

Siguiendo los lineamientos internacionales y lo establecido en nuestra Constitución política sobre los derechos fundamentales de las personas y la finalidad de la PNP, se ha normado el uso de la fuerza.

■ **Decreto Legislativo 1186 (15 de agosto del 2015) que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.**

Se establecen los principios del uso de la fuerza:

- Legalidad: “los medios y métodos utilizados en cumplimiento del deber deben estar amparados en el marco del derecho”.
- Necesidad: “cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del objetivo legal buscado”.
- Proporcionalidad: “el nivel de fuerza empleado para alcanzar el objetivo legal buscado corresponde a la resistencia ofrecida y al peligro representado por la persona a intervenir o la situación a controlar”.

Se diferencian los niveles del uso de la fuerza según los tipos de resistencia pasiva o activa, estableciendo sub categorías diferenciadas al interior de cada uno de ellos, que van de menor a mayor gravedad.

Se distinguen dos niveles para la actuación policial: preventivos (presencia en actitud de alerta, comunicación oral con la energía necesaria y control de contacto) y reactivos (control físico, tácticas defensivas no letales y fuerza letal, excepcionalmente contra quien realiza una acción que representa un peligro real e inminente de muerte o lesiones graves, con el objetivo de controlarlo y defender la vida propia o de otras personas).

Todo esto se desarrolla ampliamente, primero en el Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público de la Dirección General de la PNP (22 de marzo del 2016) y luego, en el Manual de derechos humanos aplicados a la función policial (R.M. 952-2018-IN).

En los estados de excepción, en los que las Fuerzas Armadas apoyan a la Policía Nacional, y más aún en aquellos donde ellos tienen el mando, todos los principios mencionados aplican para su actuación. Incluso para esas circunstancias que, por definición, tienen que ser las menos y por poco tiempo, se requeriría personal militar con razonable preparación en manejo del orden público.

III. Breve repaso a la experiencia peruana de las últimas décadas

Con toda su gravedad, extensión geográfica, duración en el tiempo, uso de la violencia, destrucción de propiedad, graves violaciones a los derechos humanos, e importante afectación a derechos de terceros incluyendo el de la vida, los hechos que van desde diciembre del 2022 a febrero del 2023 escapan al patrón de los conflictos sociales de las últimas décadas. Se trató de conflictos políticos violentos, ajenos a reivindicaciones específicas negociables, sin interlocutores válidos y visibles y ninguna vocación de diálogo, dado el objetivo de acabar con la institucionalidad peruana y sustituirla por otra.

Por ello, el análisis de este documento se centra principalmente en los conflictos sociales y más específicamente, en el manejo del orden público en ellos. Asumiendo, sí, que parte de lo que se diga sobre ellos, puede tener utilidad también para el entendimiento y manejo de conflictos políticos violentos.

Desde inicios del siglo XXI, a la par del importante crecimiento económico del país, principalmente como resultado de la inversión privada en múltiples sectores, se han venido produciendo conflictos sociales en el país.

En ese escenario, en nombre del derecho a la protesta, se producen violaciones a la ley penal, siendo las más frecuentes, el bloqueo de carreteras. Más allá de las discusiones políticas e ideológicas, en relación con lo que corresponde a la acción del Estado y, en particular, de las intervenciones policiales, los referentes obligados tienen que ser lo que establecen la Constitución y las leyes. Una reciente casación de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema lo ratifica, señalando que una condena penal por el delito de entorpecimiento de los servicios públicos, tipificado en el artículo 283 del Código Penal, se ajusta al principio de legalidad¹.

La Defensoría del Pueblo los ha monitoreado a lo largo de todos estos años y los reportes mensuales dan cuenta de no menos de 200 conflictos activos en el país, los que clasifican en: socioambiental, comunal, laboral, demarcación territorial, asuntos de gobierno nacional, local o regional y otros asuntos. Y por la fase en la que se encuentran: diálogo, desescalamiento, fase temprana o escalamiento².

Hay que señalar que la gran mayoría de los conflictos graves ocurridos en estos años están bajo el calificativo de socio ambientales. Bajo ese paraguas se ubican múltiples tensiones y problemas entre empresas extractivas, principalmente mineras, pero también de hidrocarburos y energía, con poblaciones de sus entornos inmediatos o incluso mediatos: Los que se dan por múltiples razones, incluyendo las ambientales, pero también los que se disfrazan de ambientales para obtener beneficios materiales adicionales; los de cuestionamientos a la propiedad de la tierra y a las decisiones del Estado que permiten su funcionamiento; los vinculados al tránsito de la producción por carreteras o ductos que pasan por sus territorios, por mencionar algunos de los más frecuentes.

Muchos de ellos tienen una racionalidad, desenlace e impacto local o son solucionados sin llegar a conflictos violentos. Otra parte, sin embargo, tiene un impacto regional o nacional importante, incluyen diferentes formas de violar la ley y ejercer violencia, y tienen impactos relevantes para la economía y la política.

En varios casos han logrado impedir el desarrollo de importantes proyectos mineros, incluso cuando estos ya tenían las autorizaciones estatales para avanzar, como Conga³ en Cajamarca y Tía María⁴ en Arequipa, entre los más conocidos. Asimismo, en los últimos años han tenido consecuencias muy serias de diverso tipo los constantes bloqueos del corredor minero del sur⁵, afectando por periodos prolongados la producción de Las Bambas, Constancia y Antapaccay.

A nivel de hidrocarburos, en múltiples ocasiones se han producido tomas de estaciones de bombeo del oleoducto norperuano⁶, así como sabotajes que generan derrames de petróleo con graves consecuencias ambientales. También, en el caso del gaseoducto que lleva el gas de Camisea hacia la costa, ha habido diversas y riesgosas tomas de sus estaciones de bombeo por reclamos diversos⁷.

A nivel de hidroeléctricas, muchas han sido impedidas por protestas sociales con el discutible argumento que se perjudicaría gravemente a la región de donde proviene el agua. Hay conocidos enfrentamientos por estos temas en Moquegua, Arequipa y Puno. Pero en el caso más importante frustró la ejecución del proyecto Corina⁸ de trasvase del Río Marañón y el represamiento y la derivación del Río Huallaga, que implicaba el uso de 11,000 MMC de los 611,000 MMC que terminan en el Atlántico.

¹ Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República Casación N° 1464-2021 Apurímac.

² Ver Mapa Interactivo de Conflictos Sociales, de la Adjuntía de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo: <https://bit.ly/3LW689I>.

³ Hay mucho escrito sobre el tema, entre ellos dos trabajos extensos con muy distintos puntos de vista. El libro de César Humberto Cabrera "Conga: cuando Humala y Heredia paralizaron el desarrollo del cinturón de cobre del Norte del Perú". Ver entrevista al autor <https://bit.ly/44KZn2T> y la tesis de maestría en derecho de la PUCP de Cristina Blanco Vizarreta <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36888.pdf>

⁴ Ver por ejemplo "Tía María: el conflicto social que se ha reavivado en el Valle de Tambo": <https://bit.ly/3povtRQ>

⁵ Ver por ejemplo "Violencia en el sur del país: crece la tensión en Cusco, Ayacucho y Apurímac por bloqueos y amenazas": <https://bit.ly/3MavykX> o también "Bloqueos en corredor minero del sur afectan a más de 200 empresas locales de Apurímac": <https://bit.ly/3pse22G>.

⁶ Ver por ejemplo "Loreto: manifestantes que toman Estación 5 del Oleoducto Norperuano se declaran en paro indefinido": <https://bit.ly/3BcxenM>.

También "Petroperú: corte en el Oleoducto Norperuano fue intencional" <https://bit.ly/42kvS6x>.

⁷ Ver por ejemplo "Manifestantes toman planta de TGP que bombea gas natural": <https://bit.ly/3HTcgy9>.

⁸ Ver por ejemplo "Población y organizaciones indígenas de Loreto contra el Proyecto Corina": <https://bit.ly/3MawmpY>.

Con menor frecuencia, ha habido conflictos también con las empresas dedicadas a la agroexportación. El más grave fue el ocurrido en diciembre del 2020 y enero del 2021, generado por reclamos laborales que derivaron en violencia⁹, principalmente por abuso de contratas¹⁰ que proveen trabajadores a las empresas.

Hay múltiples explicaciones de fondo que ayudan a entender estos problemas de conflictividad social y muchos más que se producen cotidianamente pero con menos notoriedad, que derivan en acciones ilegales y afectan proyectos importantes para el país.

Empecemos por lo que significa el difícil encuentro en áreas remotas con predominancia de población rural en pobreza extrema y formas de vida muy tradicionales, con enormes inversiones y tecnología muy moderna. Ello se complejiza cuando viene a la par de la ausencia o extrema debilidad del Estado, tanto en su dimensión de asegurar servicios básicos de calidad para la población, como en su capacidad de hacer cumplir las leyes del país.

Impactan también en algunos lugares, malas prácticas ambientales y sociales de décadas y siglos anteriores, que generan desconfianza frente a la presencia de nuevos actores. A ellos hay que sumarle malentendidos culturales, sumados a errores de buena fe de las empresas en su relación con la población local e incluso malas prácticas de algunas que se asocian al conjunto. En esos contextos se producen reacciones opuestas, pero convergentes, de personas muy pobres que temen perder lo poco que tienen y, entre ellos, los que buscan obtener beneficios desmedidos de la presencia de esas inversiones.

A la vez, no se puede entender el problema si no se da cuenta de la utilización de la protesta social por actores políticos radicales violentos, que se disfrazan de protección del medio ambiente y la protección de los derechos de las poblaciones locales, pero que exacerban intencionalmente la conflictividad para sus objetivos. Hay otro tipo de aprovechamiento, esta vez básicamente pecuniario, ejercido por decenas de abogados que pululan en regiones mineras, buscando potenciales conflictos, para extremarlos y poder cobrar un porcentaje de lo que se pueda obtener¹¹.

Es importante anotar, también, la creciente presencia de actores ilegales, los más notorios y activos, los promotores y financiadores de la minería ilegal, los que asolapada o abiertamente, instigan conflictos para consolidar sus intereses.

Súmele a este complejo combo de explicaciones de diverso tipo, los descuidos e incumplimientos gubernamentales, cuando se aceptan o promueven compromisos que no se pueden cumplir o que luego quedan abandonados por las nuevas urgencias cotidianas. Por supuesto, todas estas explicaciones son generales y tienen expresiones y combinaciones diferentes y únicas en cada situación concreta, por lo que se requiere un entendimiento específico caso por caso.

En este último nivel, hay que analizar específicamente lo que concierne a los problemas y limitaciones habidos en bastantes ocasiones en el mantenimiento del orden público. Para entenderlo, hay que llamar la atención sobre la débil capacidad de inteligencia estratégica y táctica de diferentes órganos estatales que permita previsión y anticipación, que limite las posibilidades de que ocurran conflictos violentos, trasgresiones de la ley y afectación de terceros.

Cuando ello es débil o simplemente fracasa, se complejiza significativamente la actuación eficiente de las fuerzas del orden y ayuda a entender, por un lado, sus dificultades operativas para hacer cumplir la ley y, en el otro extremo, las violaciones a los derechos humanos, principalmente la del derecho a la vida.

⁹ Ver por ejemplo "Ica: vándalos ingresaron violentamente a empresas agroexportadoras y causaron destrozos": <https://bit.ly/41m7Vu4>.

¹⁰ Ver por ejemplo "Protesta campesina revela los abusos de la pujante agroindustria peruana": <https://bit.ly/3VNjwBg>.

¹¹ Ver por ejemplo "Testigos denuncian extorsiones de los Chávez Sotelo en Las Bambas": <https://bit.ly/3BbbOYj>

IV. Planteamientos y propuestas concretas

Para este acápite asumimos como punto de partida que no se puede confundir el rol del mantenimiento del orden público en conflictos sociales o políticos, con la solución a esos problemas. No se puede reemplazar la negligencia o incapacidad de los gobiernos para entender, prevenir, anticipar y manejar las situaciones de potencial crisis. La participación de la PNP es de última ratio y no está dirigida a solucionar problemas sociales y políticos, lo que corresponde a múltiples otros actores del Estado, sino exclusivamente a garantizar el cumplimiento de la ley y los derechos de terceros cuando estos degeneran en violencia.

De hecho, en las últimas décadas se ha avanzado significativamente en crear una institucionalidad para ir mejorando la capacidad de respuesta del Estado a estos problemas. Sin embargo, hay que señalar que, a la inestabilidad política de los últimos seis años, se sumó la altísima rotación de funcionarios, su baja calidad profesional y la utilización de las instituciones para objetivos ajenos a los intereses del país.

En teoría, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) debiera ser el órgano más importante para enfrentar estos problemas, dado su mandato de producir inteligencia estratégica, así como su rol coordinador y sistematizador de todas las fuentes de la inteligencia del Estado, pero que por diversas y conocidas razones, no ha aportado mayormente.

Más importante es lo avanzado en la Presidencia del Consejo de Ministros, con los altibajos inevitables derivados de la inestabilidad del país. Allí, bajo el Viceministerio de Gobernanza Territorial, funciona una Dirección de Gestión Social y Diálogo, la que tiene tres subsecretarías especializadas en los temas que nos interesan aquí: la de Prevención y Gestión de la Información, la de Gestión del Diálogo y la de Seguimiento y Gestión de Compromisos.

Igualmente, en el Ministerio del Interior, bajo responsabilidad del viceministerio de Orden Interno, hay una Dirección General de Orden Público, que a su vez cuenta con una Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos que tiene equipos de trabajo a nivel nacional.

Está también la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior que, antes de su manipulación política y los once jefes que rotaron en los dieciséis meses de gobierno de Pedro Castillo, venía cumpliendo un rol meritorio en identificación temprana de conflictos sociales.

Además, en los ministerios de Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones y otros concernidos con los conflictos sociales, existen equipos dedicados a estos menesteres que podrían ser reforzados.

El gran reto es que podamos fortalecer la institucionalidad de esas y otras entidades estatales, asignarles recursos suficientes, reclutar y mantener a los profesionales de buena calidad, fomentando su especialización. Así mismo, promover al nivel de los gobiernos regionales institucionalidad similar.

A nivel policial tampoco es necesario empezar de cero, pues hay mucho avanzado en la profesionalización del personal encargado del mantenimiento del orden público, que sirve de base para plantear recomendaciones como las siguientes:

- **Extender y fortalecer la formación doctrinaria teórica y práctica en el respeto a los derechos humanos en el uso de la fuerza.**

De hecho, desde hace décadas es parte de su formación, pero en muchos casos termina siendo un aprendizaje forzado y memorístico, que no contribuye a reducir la extendida percepción al interior de la institución de que respetarlos se convierte en una traba para la actuación cotidiana.

Ello, en mucho, se puede revertir con la formación práctica, promovida desde hace muchos años por el Comité Internacional de la Cruz Roja, que demuestra que en la detención de sospechosos y manejo de orden público, con técnicas eficientes, en las que se ejerce toda la fuerza necesaria, pero de manera inteligente, se puede a la vez garantizar mejor la seguridad del policía, sin cometer abusos innecesarios contra el intervenido, los que a la postre debilitan los casos y revierten contra el interventor.

■ Definir protocolos más específicos de toma de decisiones y responsabilidades bien definidas en todos los niveles.

Hay múltiples protocolos aprobados que incluyen lo mencionado a nivel estrictamente policial y probablemente requieran mayor difusión interna y evaluación de su cumplimiento práctico, pero en el caso del control del orden público, la policía actúa con mucho menos autonomía que en otros ámbitos de su función.

Se trata aquí de asuntos que afectan la política y la economía del país en diversos grados y, por tanto, el involucramiento del poder político en la intervención policial puede y debe ser diferente a la de, por ejemplo, un robo.

Hay muchas circunstancias en que se toma decisiones a nivel político de no hacer o de hacer precipitadamente, que generan problemas graves en la intervención policial en donde muchas veces los responsables políticos rehúyen responsabilidades y cuando las cosas salen mal, las trasladan al operador policial. Mayor formalización y transparencia del proceso de toma de decisiones podría ayudar a reducir ese problema.

■ Fortalecimiento de la inteligencia estratégica y operativa.

Saber bien con la debida anticipación los antecedentes del conflicto, lo que ahora pasa y por qué pasa, quiénes son los actores y qué buscan, qué motivaciones los convocan, hasta qué punto hay posibilidad de que prime el diálogo o si lo que se persigue no lo incluye como opción principal, son todos ejemplos de la importancia que tiene que la inteligencia estratégica del Estado, encabezada por la DINI y seguida por la DIGEMIN, deben proveer a los que toman las decisiones políticas y operativas, de cuyos problemas recientes hemos hablado antes.

A nivel de la inteligencia operativa, entre varias otras tareas, hay que destacar la identificación de potenciales acciones violentas contra la infraestructura estratégica del país, sea esta pública o privada¹²; o, también, el sistema de coacción que varias organizaciones e individuos realizan contra las personas que no quieren participar (cierre a la fuerza de pequeños negocios, chantaje vía onerosas “multas”, cortes de agua, etc.). Estas y otras informaciones debidamente analizadas permitirán alimentar adecuadamente los Planes de Operaciones para la intervención policial, aumentando las posibilidades del éxito y la limpieza de las operaciones. Esa labor recae en las unidades de todo el sistema policial de manera transversal a todas las unidades especializadas y, desde el nivel local hasta el nacional, está liderada por la Dirección de Inteligencia de la Policía, la DIRIN.

Adecuada formación, uso honesto de suficientes recursos de inteligencia, coordinar y compartir información veraz y oportuna, son algunos de los retos de la inteligencia operativa.

■ Personal y equipamiento suficiente y adecuado a las distintas situaciones.

Uno de los principios fundamentales de una intervención de orden público es que la sola presencia policial sea lo suficientemente disuasiva que inhiba la respuesta de los que busquen ejercer violencia. Policías no capacitados y/o superados en número, sin equipamiento adecuado, son recetas para el desastre, en los muchos sentidos ya explicados aquí.

Es fundamental que la PNP cuente con todo el equipamiento necesario para intervenciones de diverso tipo (en particular, hay una enorme diferencia en las que se dan en ámbitos urbanos, de

¹² La protección de los Activos Críticos Nacionales está reglamentada en el Decreto Supremo 106-2017-PCM: <https://bit.ly/3nL2ffc>.

las rurales). Los presupuestos para inversiones en este rubro son viables en el marco presupuestal actual. Ello pasa por equipos de auto protección como uniformes especiales, escudos, viseras, chalecos anti balas y varas.

En el ámbito urbano son indispensables vehículos rompe manifestaciones que con potentes chorros de agua permitan mantener la distancia u obliguen al repliegue, el uso de drones para monitorear los desplazamientos, etc. Asimismo, debe contar con armas no letales y letales, asignadas con discrecionalidad a los que, por su capacitación previa, sean específicamente autorizados a usarlas y que, a su vez, deben respetar los protocolos, bajo responsabilidad.

La identificación y posterior coordinación con el Ministerio Público y el Poder Judicial para la sanción a actividades delictivas; tales como bloqueo de carreteras¹³, toma de aeropuertos, destrucción de propiedad pública y privada, uso de fondos públicos de algunas autoridades para fomentar o sostener acciones de protesta, la debe hacer la Procuraduría del MININTER. La PNP debe apoyar en el seguimiento de esas y otras causas para evitar la impunidad.

**DOCUMENTO
ELABORADO
POR:**

Carlos Basombrío

Investigador y consultor en temas de seguridad y Policía

Para la elaboración de esta Propuesta IPAE, el autor agradece los comentarios recibidos de los miembros del Comité Estratégico de Desarrollo Nacional de IPAE, en especial de Franco Olcese.

¹¹ La protección de los Activos Críticos Nacionales está reglamentada en el Decreto Supremo 106-2017-PCM: <https://bit.ly/3nL2ffC>.

¹² Muchas veces se pretende que, el bloqueo de carreteras y afines, están protegidos en el derecho a la protesta que garantizan el artículo 2°, inciso 12 de la Constitución Política de 1993, el artículo 15° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 21° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pero ello no incluye ese tipo de acciones. Para empezar, el artículo 200 del Código Penal establece penas de entre 5 y 10 años para quienes, con violencia o amenaza, toman locales, obstaculizan vías de comunicación, impiden el libre tránsito o perturban el normal funcionamiento de servicios públicos, con el objeto de obtener de las autoridades beneficios o ventajas. <https://bit.ly/42juaIV>

Propuestas para la implementación y buen funcionamiento de la bicameralidad



Ideas Fuerza

1. Después de 30 años de vigencia de la Constitución de 1993, un tema recurrente en las reformas políticas fue el retorno a la bicameralidad. Sin embargo, las **reformas normativas no garantizan un cambio si no vienen acompañadas del compromiso por fortalecer las instituciones democráticas y una gestión eficiente** que promueva el crecimiento económico, el cierre de brechas para una mejor calidad de vida y fortalezca el Estado de derecho y la seguridad jurídica.
2. A fin de mejorar la legitimidad de las autoridades electas, se presentan propuestas para el proceso electoral, así como para el buen funcionamiento del Congreso bicameral. **Para un mejor desarrollo del proceso electoral** se propone:
 - a) **Ampliar los impedimentos temporales para ser candidatos**, para incluir a quienes hayan sido condenados a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, por delitos graves.
 - b) **Reducir la fragmentación**: (i) Establecer una valla de participación de afiliados en las elecciones internas; (ii) Mantener la barrera legal del 5% para cada cámara de manera independiente; (iii) Establecer en 5% la barrera legal tanto para los partidos políticos como para alianzas electorales; (iv) Permitir alianzas electorales para candidaturas presidenciales. (v) Solo los partidos que logren representación parlamentaria mantienen su inscripción.
 - c) **Reglas para elegir a los senadores y diputados**: (i) eliminar el voto preferencial para alguna de las votaciones; (ii) Incorporar los cinco representantes del Parlamento Andino a la Cámara de Diputados; (iii) Designar a los representantes al Parlamento Andino entre los diputados ya elegidos; (iv) Corregir la sub representación.
 - d) **Eliminar la prohibición del financiamiento por parte de las personas jurídicas**, y fortalecer el control y sanción del financiamiento informal e ilegal.
 - e) **Regular voto de peruanos en el exterior** a fin de permitir modalidades como el voto anticipado, voto electrónico o por correo.
 - f) **Reducir el plazo de la prohibición para publicar encuestas electorales.**
3. **Para un mejor funcionamiento del Congreso** se propone:
 - a) **Grupos Parlamentarios**: (i) Permitir que los representantes electos por un partido político puedan formar un grupo parlamentario independientemente de su número; (ii) eliminar la posibilidad de formar nuevos grupos parlamentarios iniciado el mandato.
 - b) El diseño de la bicameralidad debe preservar los principios que motivan su restitución como mejorar la deliberación, para ello **prever mecanismos de coordinación entre las cámaras.**
 - c) **Renovar el consenso en favor del equilibrio fiscal.**
 - d) **Fortalecer la excepcionalidad de la disolución** de la Cámara de Diputados.
 - e) **Regular la emisión de decretos de urgencia** durante el interregno parlamentario.
 - f) **Ampliar las causales para acusar al presidente de la República** por delitos graves cometidos en el ejercicio de sus funciones.
 - g) **Evaluar la renovación por mitades de la Cámara de Diputados.**
4. Las reformas propuestas se encaminan a **crear un marco normativo que propicie la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional.** Contribuirán a controlar la fragmentación política y a corregir el déficit de representatividad, así como la crisis de legitimidad.

I. Contexto y diagnóstico

El Congreso de la República aprobó la reforma constitucional que restablece la bicameralidad¹ a partir de las próximas elecciones generales. El debate sobre las normas que implementarán el nuevo bicameralismo representa una oportunidad para retomar las propuestas planteadas por IPAE Acción Empresarial² a fin de contribuir al debate público y proponer otras medidas normativas con el objetivo de fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la calidad de nuestra democracia representativa.

La democracia es el sistema político más eficaz para la gobernanza, pues permite la participación de los ciudadanos, la renovación del gobierno, la rendición de cuentas a los electores y una mayor legitimidad³. Es necesario preservar la democracia e **impulsar un gobierno efectivo en desplegar políticas públicas y brindar servicios de calidad a la ciudadanía sobre todo en temas críticos como salud, educación, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción y formalización de la economía.** Para ello se requiere mayor estabilidad política, pues si bien esta no garantiza el crecimiento económico y mejora la calidad de vida, la inestabilidad política dificulta alcanzar estos objetivos.

Contar con instituciones políticas fuertes permite que el sistema político se defienda frente a la erosión de la democracia o de los intentos de ruptura. Por este motivo, es fundamental reiterar la importancia de **preservar los elementos fundamentales de la democracia: respetar los derechos y libertades fundamentales, así como la independencia y autonomía de instituciones.** Asimismo, es crucial renovar el compromiso de defender la democracia y respetar la Constitución como un acuerdo mínimo entre actores políticos y ciudadanía. Este compromiso facilita que la reforma política orientada a una mejor gobernabilidad democrática logre sus objetivos.

Estas propuestas llegan en un contexto de deterioro de la confianza en la democracia y en sus instituciones. De acuerdo con el Barómetro de las Américas⁴, el porcentaje de personas que se encuentran satisfechas con la democracia en el Perú ha retrocedido, pasando de un 52% registrado en 2012 a sólo un 19% en la actualidad. Los índices de V-Dem, reflejan este retroceso pues de acuerdo con la medición de 2023, el Perú obtiene un puntaje de 0,70 en democracia electoral y 0,58 en democracia liberal, mostrando un significativo retroceso. Ello es consistente con el informe elaborado por The Intelligence Unit de The Economist que degradó al Perú de democracia imperfecta en 2022 a régimen híbrido en 2023, destacando bajos puntajes en cultura política y participación.

A ello se suman los problemas de legitimidad, pues según la encuesta realizada por Ipsos en el mes de octubre de este año, sólo el 4% aprueba la gestión de la presidenta. La menor aprobación es en Lima y en el sur del país (3%) en contraste con el centro del país (11%). En las zonas rurales, la aprobación es de 3% frente al 7% en zonas urbanas. La desaprobación de la gestión del Congreso es igualmente alta pues solo un 6% la aprueba. A inicios de este año, otra encuesta de Ipsos e IDEA Internacional mostró que el 83% de ciudadanos no se siente representado por alguna de las autoridades actuales.

La volatilidad y fragmentación política han sido crecientes. Entre 2001 y 2021, solo un partido logró mantener presencia en los seis congresos electos. En el mismo periodo, únicamente dos partidos que ganaron elecciones tuvieron representación parlamentaria en el periodo siguiente, aunque muy reducida. En el 2006, se registraron hasta treinta y siete partidos, veinticuatro listas participaron en las elecciones parlamentarias. Aunque la barrera legal aplicada ese mismo año redujo el número de listas que obtuvieron escaños, no disminuyó la fragmentación política. Como se observa en la Tabla 1, por un lado, cada vez más listas lograron representación parlamentaria⁵. De otro lado, se formaron nuevos grupos parlamentarios durante los periodos legislativos, configurando congresos muy distintos a los que surgieron de las elecciones.

¹ Ley N° 31988 Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

² Propuesta IPAE de Democracia Representativa (elaborada en 2021, actualizada en 2023): <https://bit.ly/3ZOi6cp>

³ Los textos en negrita corresponden a la Propuesta IPAE (2023).

⁴ Boidi, Fernanda, Julio F. Carrión, Mariana Rodríguez y Patricia Zárate (Eds.) 2024. El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Perú 2023. Nashville, TN: LAPOP.

⁵ En las elecciones de 2001, 2006 y 2011 el número de partidos que lograron representación parlamentaria es mayor a las listas pues se formaron alianzas electorales.

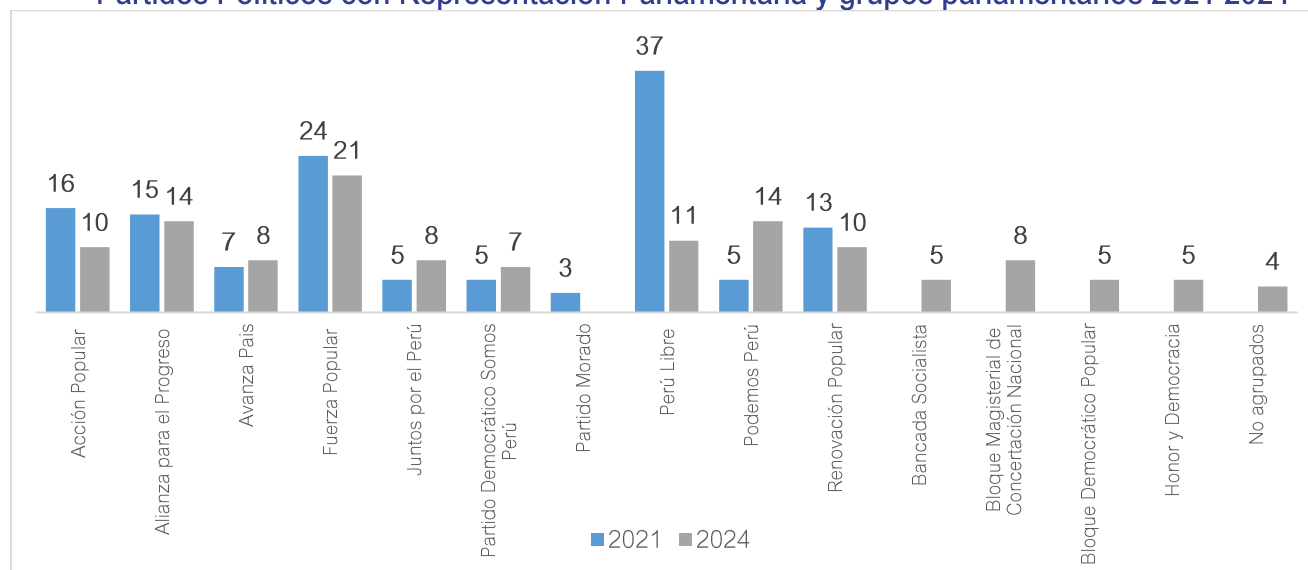
Tabla 1
Fragmentación política en el Congreso

Período Parlamentario	Grupos Parlamentarios al Inicio del Período	Grupos Parlamentarios al Término del Período
2001-2006	5	8
2006-2011	5	8
2011-2016	6	9
2016-2019	6	12
2020-2021	9	11
2021-2026	9	13

Fuente: Campos (2023)

Como se muestra en el Gráfico 1, en el 2021, diez partidos obtuvieron representación parlamentaria, aunque solo nueve de ellos formaron grupo parlamentarios, ya que el Partido Morado no alcanzó los cinco representantes para requeridos para ello. En 2024, el número de grupos parlamentarios aumentó a trece, cinco de los cuales redujeron su número de sus miembros, cuatro lo incrementaron y se formaron cuatro nuevos grupos sin vínculos con los partidos que participaron en elecciones. Esto representa el mayor número de grupos parlamentarios registrados desde 2001 y el mayor número de congresistas que renunciaron a su grupo parlamentario desde ese mismo año.

Gráfico 1
Partidos Políticos con Representación Parlamentaria y grupos parlamentarios 2021-2024



Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia.

II. Inestabilidad y reformas políticas

A pesar de la crisis política y la fragmentación parlamentaria, el Perú ha realizado diversas reformas al sistema político. Entre 2020 y 2024 se aprobaron diecisiete leyes de reforma política, que modificaron reglas del sistema electoral, el sistema de gobierno, la regulación de los partidos y el financiamiento político.

Los partidos políticos son esenciales para el buen funcionamiento del Congreso pues canalizan la representación de intereses, presentan programas de gobierno, facilitan la participación de diversos sectores de la ciudadanía, pero sobre todo juegan un papel fundamental en la selección de candidatos que ejercerán la función legislativa⁶.

⁶ Propuesta IPAE de Democracia Representativa (2023).

También reclutan cuadros políticos para proponer a quienes ejercerán cargos en el Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales. Una de las reformas aprobadas fue la eliminación de la exigencia de firmas para la inscripción de partidos políticos, sustituyéndola por la lista de afiliados al partido debidamente identificados. Asimismo, se introdujeron elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias - PASO – diseñadas para acercar a la ciudadanía a los partidos políticos. Sin embargo, al eliminarse las PASO y la barrera del 1.5% de votos del padrón electoral, para continuar en carrera, se eliminó también el efecto reductor. Así, el número de partidos que competirían en las elecciones de 2026 puede superar los treinta y nueve registrados a la fecha. Como consecuencia de esta fragmentación puede repetirse el escenario en el que los candidatos que obtengan las mayorías no suman ni un tercio de los votos emitidos. La fragmentación política y el descontento descrito en los párrafos precedentes hacen imprevisible el resultado.

La reforma política más importante es, sin duda, la que restablece la bicameralidad, aprobada en marzo de este año. El nuevo congreso bicameral, de acuerdo con el diseño aprobado en la reforma constitucional, estará compuesto por un Senado conformado por un número mínimo de sesenta senadores y una Cámara de Diputados con un número mínimo de ciento treinta diputados. Ambas cámaras serán elegidas en la misma fecha por un periodo de cinco años. Según la reforma aprobada, en el Senado se debe asegurar que, “por lo menos, se elija a un representante por cada circunscripción electoral, mientras que los restantes son elegidos por distrito único electoral nacional”⁷. Los diputados se eligen “mediante un proceso electoral conforme a ley”. Se delegó a una ley orgánica la determinación de las circunscripciones, la cual que debe aprobarse antes de abril de 2025, a fin de cumplir con el principio de intangibilidad normativa⁸. En el diseño del bicameralismo, se mejora la representación cuando se contemplan reglas diferentes para la elección de diputados y senadores.

Además de la aprobación de la estructura bicameral del Congreso, se aprobó la reelección parlamentaria inmediata indefinida y la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria. Estas tres reformas formaron parte de las propuestas de IPAE. Otras propuestas han quedado pendientes de debate o de aprobación.

III. Propuestas para el proceso electoral y el buen funcionamiento de la bicameralidad

A fin de mejorar la gobernabilidad democrática y la legitimidad de las autoridades electas se presentan propuestas para el proceso electoral, así como para el buen funcionamiento del Congreso bicameral.

1. Propuestas para un mejor desarrollo del proceso electoral

- **Idoneidad de candidatos:** Se propone insistir en la reforma constitucional⁹ que amplía los impedimentos temporales para ser candidatos. Específicamente, se plantea incluir a quienes hayan sido condenados a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, por delitos graves, incluso cuando la sentencia se hubiera cumplido.
- **Reducir la fragmentación:**
 - Democracia interna: Ante la eliminación de las PASO, se planteó establecer una valla de participación de afiliados. Solo podrían continuar en la carrera electoral aquellos partidos políticos que logren movilizar el 20% del número legal mínimo de afiliados¹⁰. Esto equivale a

⁷ El artículo 90 señala además que el número de senadores puede ser incrementado mediante ley orgánica, el de los diputados también en relación con el incremento poblacional.

⁸ Ley N° 26859 Ley Orgánica de Elecciones establece el principio de intangibilidad normativa por el cual “las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un año antes del día de la elección o de la consulta popular, entran en vigor el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente” (Artículo XIII).

⁹ El Pleno del Congreso acordó el retorno a la comisión de Constitución y Reglamento del dictamen recaído en los proyectos de ley 672/2021-CR, 682/2021-PE, 691/2021-CR, 916/2021-CR, 1244/2021-CR, 1374/2021-CR, 2726/2021-CR, 2922/2022-CR, 3249/2022-CR, 3260/2022-CR, 3342/2022-CR, 3581/2022-CR, 3848/2022-CR, 3901/2022-CR, 3911/2022-CR, 4121/2022-CR Y 4158/2022-CR, 4194/2022-CR, 4240/2022-CR, 4253/2022-CR, 4287/2022-CR y 4307/2022-CR para continuar con su estudio.

¹⁰ De acuerdo con lo establecido en el literal b) del artículo 5 de la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 28094 para registrar un partido político se requiere entre otros requisitos presentar una relación de afiliados equivalente, como mínimo, al 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional. El número de electores del padrón en el proceso electoral nacional de 2021 fue de 25 287 954, el 0.1% es 25287.95.

políticos que logren movilizar el 20% del número legal mínimo de afiliados¹¹. Esto equivale a 5 058 afiliados que deberían participar en la elección de los candidatos o de los delegados.

- Barrera legal: Para reducir el número de partidos que acceden al Congreso y favorecer a la gobernabilidad sin afectar la representación, se propone mantener la barrera legal del 5% para cada cámara de manera independiente.
- Incentivar alianzas: Se sugiere mantener en 5% la barrera legal tanto para los partidos políticos como para las alianzas electorales, independientemente del número de partidos que la integren. Además, se plantea facilitar las alianzas en torno a candidatos presidenciales, permitiendo que cada partido presente su lista de candidatos al Congreso por separado.
- Por último, se propone que solo los partidos políticos que logren representación parlamentaria mantengan su inscripción.

- **Respecto a las reglas para elegir a los senadores y diputados**, la Constitución establece dos criterios diferenciados para la elección de los senadores: por circunscripción nacional y por circunscripciones electorales por definirse en la ley orgánica. Aunque el criterio predominante es que representen a los departamentos, al Callao, Lima Metropolitana y Lima Provincias. En el diseño de las circunscripciones para elegir a los diputados, se debe evitar la sub representación. Se reitera lo planteado en la Propuesta IPAE del 2023:

- Incorporar los cinco representantes del Parlamento Andino a la Cámara de Diputados y,
- Designar a los representantes al Parlamento Andino entre los diputados ya elegidos.

Se advierte que, al restablecerse el voto preferencial, la elección se dificulta en la medida que los electores tendrán que usar hasta ocho votos preferenciales si se mantiene el voto al Parlamento Andino. Resulta conveniente que se revise la posibilidad de eliminarlo para alguna de las votaciones.

- **Financiamiento privado:** Se propone eliminar la prohibición del financiamiento por parte de las personas jurídicas garantizando transparencia y fiscalización adecuada. Además se sugiere fortalecer el control y sanción del financiamiento informal e ilegal¹².
- **Regular voto de peruanos en el exterior** a fin de permitir modalidades como el voto anticipado, voto electrónico o por correo¹³, facilitando su participación.
- **Encuestas:** Se propone reducir el plazo de la prohibición para publicar encuestas electorales, garantizando el acceso a la información en condiciones de igualdad para todos los peruanos.

2. Propuestas para un mejor funcionamiento del Congreso

■ Grupos Parlamentarios:

- Una vez instalado el Congreso se ha observado con frecuencia que los grupos parlamentarios se desvinculan de los partidos que representaron en las elecciones. Para incentivar un vínculo más sólido, se propone permitir que los representantes electos por un partido político puedan formar un grupo parlamentario independientemente de su número.
- Para desincentivar la fragmentación del Congreso durante el periodo legislativo, se propone eliminar la posibilidad de formar nuevos grupos parlamentarios iniciado el mandato.

- El diseño de la bicameralidad debe preservar los principios que motivan su restitución en el sistema político como mejorar la representación y la deliberación pública que garanticen la seguridad jurídica. **En el diseño del Senado propuesto por IPAE, las cámaras tendrían funciones y competencias diferenciadas y complementarias: la cámara de diputados responsable de la legislación y la cámara de senadores de la revisión.** Se observa sin embargo que el Senado puede definir el contenido de la legislación, aunque tenga iniciativa para proponer proyectos de ley. Para abordar posibles discrepancias se propone prever mecanismos

¹¹ De acuerdo con lo establecido en el literal b) del artículo 5 de la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 28094 para registrar un partido político se requiere entre otros requisitos presentar una relación de afiliados equivalente, como mínimo, al 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional. El número de electores del padrón en el proceso electoral nacional de 2021 fue de 25 287 954, el 0.1% es 25 287.95.

¹² El 31 de enero del 2025 se publicó la Ley N° 32254 que restablece el financiamiento de personas jurídicas con fines de lucro.

¹³ Se encuentran en estudio los proyectos 1663/2021-CR y 5879/2023-CR que contienen propuestas para facilitar el voto de los ciudadanos peruanos residentes en el exterior.

de coordinación entre las cámaras. En caso de desacuerdo entre lo aprobado por la Cámara de Diputados y lo revisado por el Senado, este último deberá contar con una mayoría absoluta para insistir en su texto.

- **Es necesario renovar el consenso en favor del equilibrio fiscal**, restringiendo la aprobación de iniciativas parlamentarias que modifiquen la ley de presupuesto o que generen gasto público.
- **Asimismo, se reiteran las propuestas de IPAE pendientes:**
 - Fortalecer la excepcionalidad de la disolución de la Cámara de Diputados, limitándola a una sola vez durante el período presidencial, excluyendo el último año de gobierno y durante la vigencia de los regímenes de excepción.
 - Se plantea regular la emisión de decretos de urgencia durante el interregno parlamentarios, limitándolos exclusivamente a temas urgentes.
 - Ampliar las causales para acusar al presidente de la República por delitos graves cometidos en el ejercicio de sus funciones, mediante la modificación del artículo 117 de la Constitución.
 - Evaluar la renovación por mitades de la Cámara de Diputados, a mitad de mandato y coincidiendo con la elección de autoridades regionales y municipales, como mecanismo para acercar a los ciudadanos al proceso político y mejorar la legitimidad de los representantes.

IV. Reflexiones finales

La inseguridad ciudadana, los problemas de corrupción y la inestabilidad política, son problemas señalados de manera recurrente entre los ciudadanos. Para enfrentarlos es esencial implementar políticas públicas eficaces, una cultura política de integridad y reformas políticas que se afiancen con un compromiso entre autoridades electas, partidos políticos y la ciudadanía. Por ello, IPAE reitera la importancia de la democracia como sistema de gobierno y el respeto a la Constitución y a los principios que la inspiran como el consenso mínimo para construir estos objetivos.

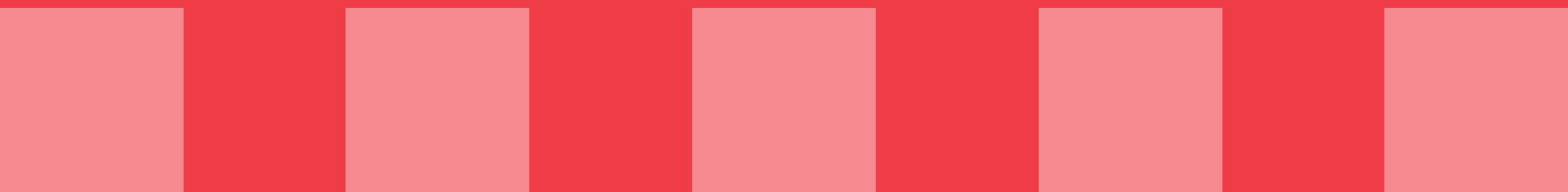
Después de treinta años de vigencia de la Constitución de 1993, un tema recurrente en las reformas políticas fue el retorno a la bicameralidad. Sin embargo, las reformas normativas no garantizan un cambio si no vienen acompañadas del compromiso por fortalecer las instituciones democráticas y una gestión eficiente que promueva el crecimiento económico y el cierre de brechas para una mejor calidad de vida, que fortalezca el estado de Derecho y la seguridad jurídica. Las reformas propuestas se encaminan a crear un marco normativo que propicie la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional. Contribuirán a controlar la fragmentación política y a corregir el déficit de representatividad, así como la crisis de legitimidad. Sin embargo, es necesario trabajar en recuperar la confianza en la política y las instituciones democráticas.

**DOCUMENTO
ELABORADO
POR:**

Milagros Campos
Abogada y politóloga

Para la elaboración de esta Propuesta IPAE, la autora agradece los valiosos comentarios de Franco Olcese y Ana Lucía Camaíora.

CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE E INCLUSIVO



Una propuesta de formalización laboral¹

Ideas Fuerza

1. **La economía peruana presenta un mercado laboral que opera con elevadas tasas de informalidad.** Una parte está explicada por el nivel de desarrollo económico y la otra por un **diseño de normas laborales, tributarias y de seguridad social que generan incentivos para permanecer en la informalidad laboral.**
2. A pesar del elevado crecimiento económico de los últimos 20 años, **la informalidad laboral no ha descendido significativamente:** Entre el año 2008 y 2019, la economía peruana ha crecido un 56.7%; sin embargo, la tasa de informalidad ha pasado de 71.6% a 60.8%. Es decir, ha disminuido a un ritmo de cerca de 1% al año.
3. Entre las **causas de la elevada informalidad laboral** tenemos: (i) la fijación de la remuneración mínima no ha hecho posible que muchos trabajadores puedan entrar a la formalidad, pues mientras sus salarios aumentaban, eran “alcanzados” por las nuevas regulaciones; (ii) el reparto de utilidades en empresas de más de 20 trabajadores, genera un incentivo perverso para tener trabajadores fuera de la planilla y/o escindirse en varias empresas; (iii) la preferencia de los trabajadores informales por el SIS sobre Essalud, quita atractivo a la formalidad; (iv) regímenes tributarios son diversos y ciegos a la formalidad laboral; y (v) la legislación laboral crea incentivos para informalizarse.
4. Es posible **mejorar y adaptar las legislaciones tributarias y laborales** a la elevada heterogeneidad empresarial y de productividades de los trabajadores; para ello, se propone esta especie de **“combo formalizador”**, que puede alterar el actual equilibrio de la informalidad laboral y enanismo empresarial:
 - (i) **Hacia una regulación basada en principios económicos:** Se plantean cargas/beneficios laborales en función del salario, e impuestos progresivos basados en utilidades.
 - (ii) **Ley del Trabajo General y Progresiva:** Propone un único régimen laboral y progresivo en función al salario y no a factores ajenos al trabajador (ventas de la empresa o número de compañeros de trabajo)
 - (iii) **Ley de Impuesto a la Renta General y Progresiva:** Plantea pasar a un solo régimen general y progresivo de impuesto a la renta.
 - (iv) **Nuevo esquema de reparto de utilidades:** Propone reducir el costo marginal del trabajador número 21 repartiendo esta carga entre el trabajador 15 y 25, con lo que el reparto de utilidades no pasa abruptamente a entre 5% y 10% de las utilidades.
5. **Con regímenes generales y progresivos de tributación empresarial y prestaciones laborales se amplían los caminos para una mayor formalización,** tanto empresarial como laboral. Así, un relanzamiento del crecimiento económico puede ser acompañado con una menor informalidad laboral.

¹ Estas propuestas tienen su origen en un trabajo realizado en 2019 para la Cámara de Comercio de Lima, denominado “Reforma laboral para la reducción de la informalidad y el aumento de la productividad”. Luego del 2020 (pandemia del Covid-19) la informalidad volvió a subir. Asimismo, en los últimos años, el BCRP ha comenzado a publicar la planilla electrónica con datos que llevan a reestimar el tamaño de la informalidad laboral. Se introducen también nuevos enfoques analíticos.

La economía peruana presenta un mercado laboral que opera con elevadas tasas de informalidad. Una parte está explicada por el nivel de desarrollo económico y la otra por un diseño de normas laborales, tributarias y de seguridad social que generan incentivos para permanecer en la informalidad laboral. La presente propuesta busca enfrentar esta parte de la informalidad, la que es producto del diseño de las políticas públicas, mientras el crecimiento económico sostenido hará su trabajo en el largo plazo para aquellos trabajadores informales que perciben un salario inferior a la remuneración mínima.

A pesar del elevado crecimiento económico de los últimos 20 años, la informalidad laboral no ha descendido significativamente debido a diversas políticas como la elevación sistemática de la remuneración mínima, que ha estado prácticamente siguiendo a la mediana de los ingresos de los trabajadores informales de las microempresas. Por su parte, las normas laborales y tributarias también favorecen las decisiones empresariales de permanecer en la informalidad tanto tributaria como laboral o de acogerse a regímenes tributarios que son ciegos a la formalización laboral.

Por ello, las propuestas para enfrentar la informalidad laboral deben alterar de manera importante las actuales legislaciones laborales y tributarias bajo la forma de una especie de “combo” formalizador.

I. Introducción

El problema de la informalidad laboral es común a la mayoría de los países alrededor del mundo. Según la OIT, el promedio mundial es de alrededor de 45%. En general, existe una relación negativa entre los niveles de desarrollo económico y las tasas de informalidad laboral. Sin embargo, hay un espacio para políticas explícitas de formalización laboral, que recojan las elevadas heterogeneidades tanto empresariales como de productividades laborales.

Las definiciones son importantes. Cada problema puede tener su propia definición. Así, para algunas instituciones los trabajadores independientes son considerados informales si no pertenecen a un sistema de pensiones (OIT) o si no poseen un registro tributario -RUC- (INEI)². Si quisiéramos estudiar el problema de las pensiones o de la evasión del impuesto a la renta, usaríamos esas definiciones. Sin embargo, desde un punto de vista de la legislación laboral, los independientes no serían considerados informales laborales. Es decir, no cumplen con los supuestos de dependencia laboral (un jefe), un horario de trabajo y una remuneración periódica (mensual, semanal o diaria). Las normas laborales regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores. Para identificar a un trabajador dependiente, los abogados y supervisores laborales usan el término “primacía de la realidad” vinculado a los criterios descritos.

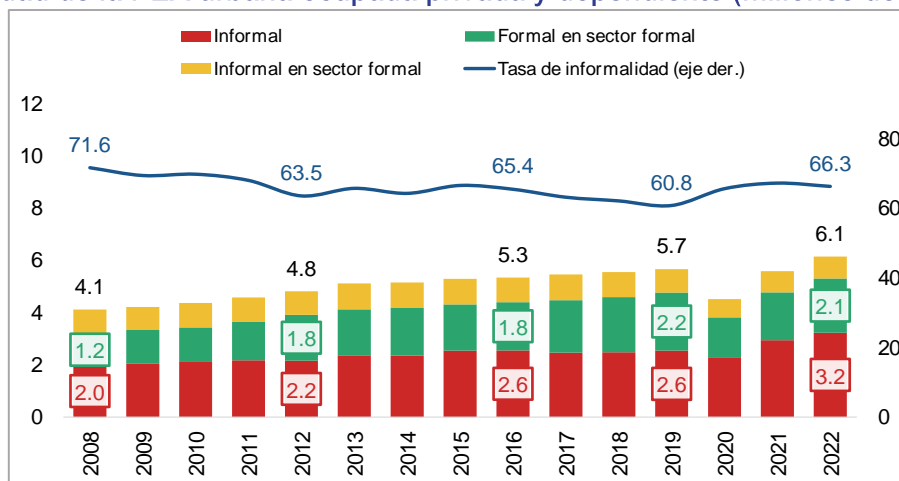
II. Evolución de la informalidad laboral

Las cifras sobre el mercado laboral peruano tienen básicamente dos fuentes, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y la planilla electrónica (Plame). La primera resulta útil para aproximarnos al mercado laboral informal, mientras que la segunda refleja directamente el mercado formal. Sin embargo, la ENAH al no cubrir adecuadamente la parte alta de la distribución del ingreso, no refleja el verdadero nivel de la formalidad laboral. El INEI tiene que hacer consistentes ambas fuentes de información. En nuestro caso, mientras ello ocurre, vamos a utilizar la ENAH como fuente para analizar la dinámica de los mercados laborales informales. Afortunadamente, las propuestas de formalización laboral no dependen del nivel absoluto de la formalidad laboral.

En el Gráfico 1 se observa la dinámica de la informalidad laboral en un contexto de elevado crecimiento económico. Entre el año 2008 y 2019, la economía peruana ha crecido un 56.7%; sin embargo, la tasa de informalidad ha pasado de 71.6% a 60.8%. Es decir, a un ritmo de cerca de 1% al año. No podemos esperar que sólo el crecimiento económico haga su trabajo en -digamos- 50 años más.

² Esta discusión no es trivial, ya que en el Perú- según la ENAH- los independientes urbanos son cerca 4.9 millones, mientras que los trabajadores informales urbanos no llegarían a 4.1 millones.

Gráfico 1
Informalidad de la PEA urbana ocupada privada y dependiente (Millones de personas)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares – INEI. Elaboración: Macroconsult.

La informalidad laboral es muy distinta por tamaño de empresas. Para empresas grandes y medianas, ésta se ha reducido a tamaños similares a los observados en países de ingresos altos (20%). Para las pequeñas empresas, la tasa de informalidad es parecida a la que se observa en el promedio de América Latina (50%). Sin embargo, para las microempresas, la informalidad es superior (94%) a la que se observa en los países de ingresos bajos (75%).

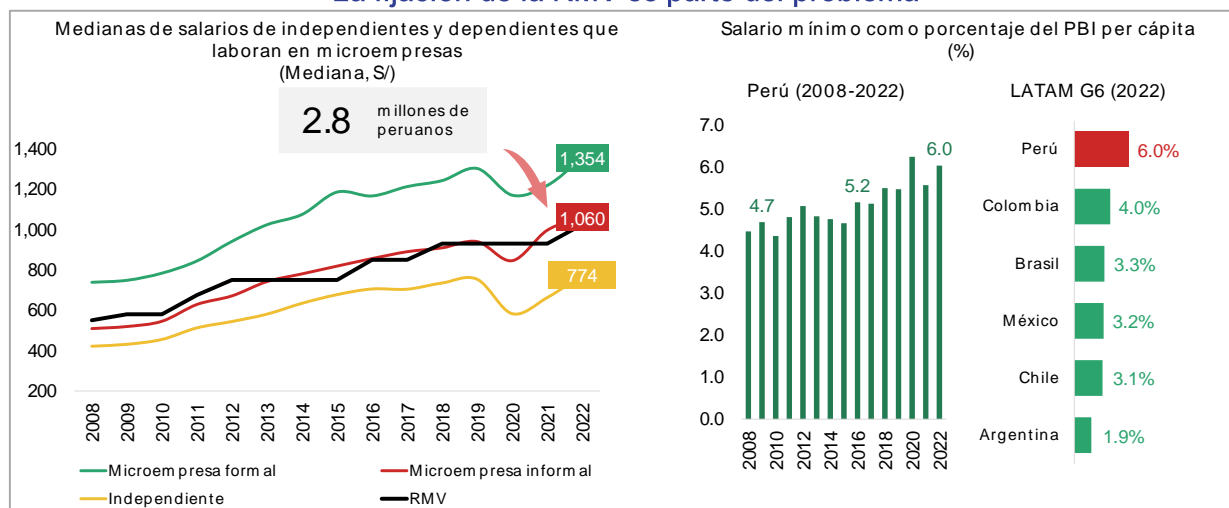
III. Las causas de la elevada informalidad laboral

■ La evolución de la remuneración mínima y los ingresos de los trabajadores informales y los independientes.

En el año 2022, dentro de los 6 países más grandes de América Latina, el Perú presenta el salario mínimo más alto con respecto al PBI per cápita de cada país. Asimismo, desde el año 2008, la remuneración mínima ha venido aumentando en casi los mismos niveles que la mediana de los salarios de los trabajadores de las microempresas informales y por encima de los ingresos de los trabajadores independientes.

Los salarios reflejan los equilibrios en los mercados laborales. En el caso peruano han venido aumentando. Sin embargo, la fijación de la remuneración mínima no ha hecho posible que muchos trabajadores puedan entrar a la formalidad. Mientras sus salarios aumentaban, eran “alcanzados” por las nuevas regulaciones.

Gráfico 2
La fijación de la RMV es parte del problema



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares – INEI, BCRP. Elaboración: Macroconsult.

■ El reparto de utilidades en empresas de más de 20 trabajadores. Un factor que inhibe el crecimiento empresarial.

La legislación peruana contempla el reparto de utilidades para los trabajadores en empresas de más de 20 miembros. El porcentaje varía desde el 10% hasta el 5% para empresas de diversos sectores económicos. Ello genera un incentivo perverso para tener trabajadores fuera de la planilla y/o escindirse en varias empresas. Es decir, incentiva tanto la informalidad laboral como el enanismo empresarial.

Para una empresa de menos de 20 trabajadores, el costo marginal de un trabajador adicional es su propia remuneración global. Sin embargo, el trabajador 21 resulta muy oneroso ya que no sólo le cuesta a la empresa su propia remuneración, sino hasta el 10% de las utilidades anuales.

■ El SIS versus Essalud.

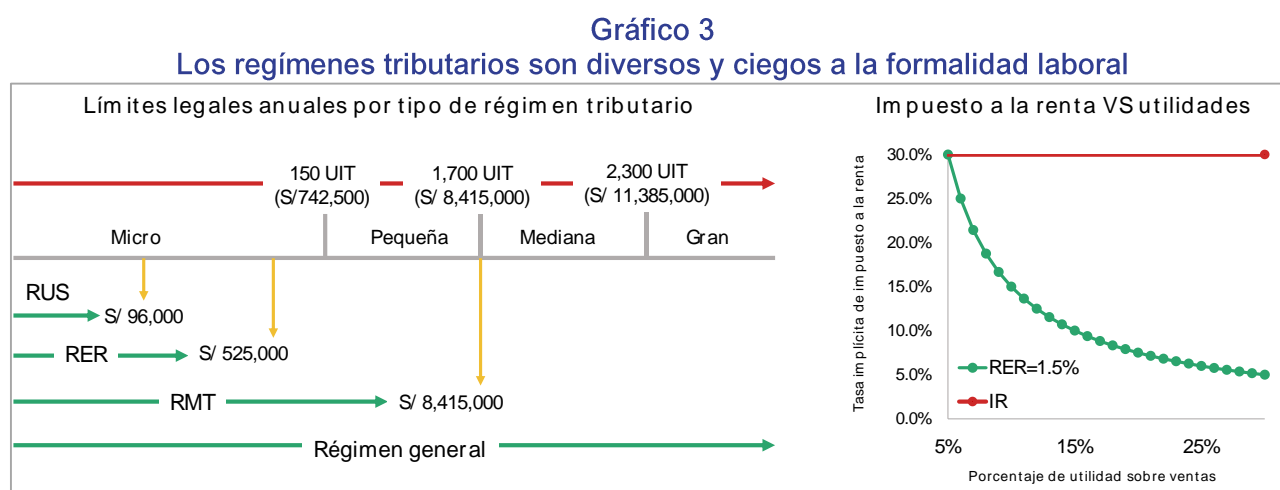
En general todo trabajador formal debe estar afiliado a Essalud. Con esta afiliación casi automáticamente se deja de pertenecer al SIS (seguro integral de salud). Hasta aquí no parece haber un problema. Sin embargo, el SIS resulta muy valorado por los trabajadores informales. Tanto por su mayor cercanía a la población como por los plazos de atención y mejor calidad percibida del servicio. Es decir, el SIS es preferido a Essalud. De este modo, al formalizarse se siente una especie de “pérdida”, muy estudiada en la economía del comportamiento.

Los datos de 2022 muestran un nivel de penetración de Essalud de 22%, mientras que el SIS muestra un nivel de 58%.

■ Las normas tributarias para las micro y pequeñas empresas. El RUS, el RER y el Régimen Mype Tributario. De uso masivo y de espaldas al trabajador.

Para las microempresas y las pequeñas empresas existen distintos regímenes tributarios. Como se muestra en el Gráfico 3, se tiene el régimen único simplificado (RUS), el régimen especial de renta (RER), el régimen mype tributario (RMT) y el régimen general.

Estos regímenes exigen distintos requisitos. Por ejemplo, en el caso del RER, no se puede exceder un nivel de ventas anuales (S/ 525,000), un número de trabajadores (10) y un valor de activos fijos (S/ 126,000).



En general, estos regímenes son ciegos a las utilidades (rentas) y al estado formal/informal de los trabajadores. Asimismo, no facilitan el crecimiento del negocio, pues si superan los umbrales legales, pasan al régimen general, que exige más requisitos contables y una tasa de 29.5% de impuesto a la renta.

En el caso del RER, muchos accionistas optan por tener varias empresas para permanecer en ese régimen, lo que equivale a competir pagando menos impuesto a la renta que sus pares del régimen general (RG).

Para los últimos 18 años de datos disponibles, éstos muestran una disminución del número de empresas en el régimen general en un contexto de incremento de la actividad económica general (PBI), mientras que el número de empresas de otros regímenes es creciente.

■ **La legislación laboral. Poco uso de ley mype y onerosidad del régimen “general”.**

En general, podríamos decir que existen dos tipos de trabajadores informales. Unos que lo son por “exclusión” y otros que lo son por “decisión”. Al primer grupo pertenecen aquellos trabajadores que perciben una remuneración inferior al salario mínimo. Ellos están excluidos de la formalidad laboral. Sólo el crecimiento económico haría aumentar paulatinamente sus remuneraciones y hará posible ser un trabajador formal. Al segundo grupo pertenecen los trabajadores que perciben un salario superior a la remuneración mínima, pero cuyo empleador o es informal o siendo formal, los excluye de la planilla. Es decir, pueden cumplir con la legislación laboral, pero deciden operar a espaldas de esta. Ello por una decisión racional costo/beneficio. Se evita el pago a Essalud y al sistema de pensiones, en un contexto de bajo cumplimiento y sanción por parte de las autoridades pertinentes (Sunat y Sunafil).

IV. Las propuestas

1. Hacia una regulación basada en principios económicos. Cargas/beneficios laborales en función del salario. Impuestos progresivos basados en utilidades.

Las normas tributarias y laborales han sido pobremente diseñadas en su momento. Tal vez por la falta de información en los años de su creación. Sin embargo, en la actualidad es posible modernizar la legislación, siguiendo los principios económicos de la economía laboral y tributaria.

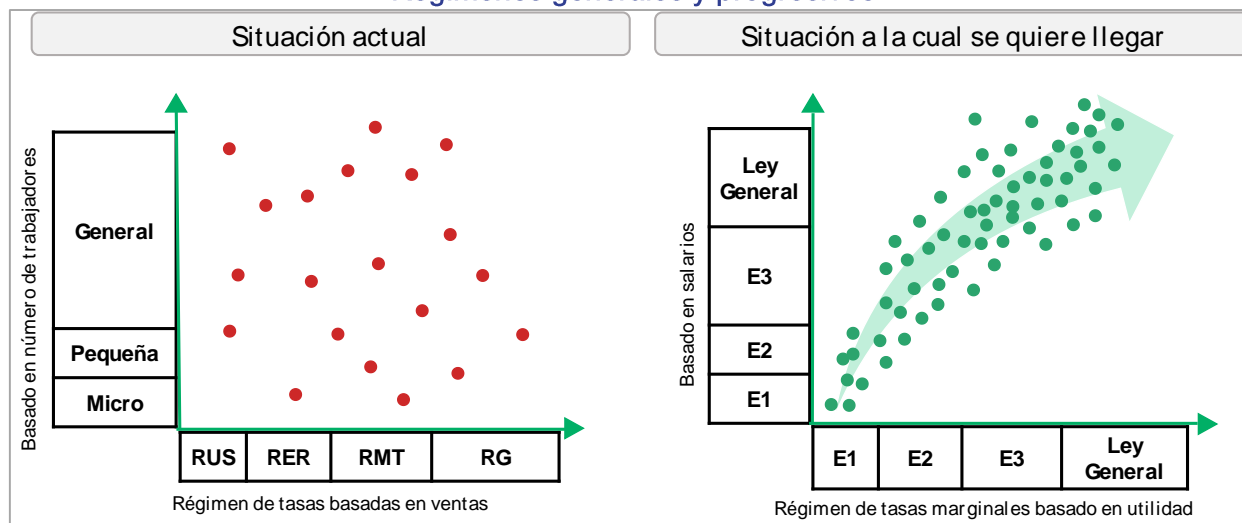
En el caso de la **tributación** para las pequeñas y microempresas actualmente se usa el criterio de ventas anuales. Es en función de estas que se pagan diversos montos y porcentajes. Un régimen tributario basado en utilidades resulta superior, es proporcional a la marcha del negocio y permite descontar los gastos en planillas. Sin embargo, partir desde el inicio con una tasa flat de 29.5% resulta poco atractivo y no distingue entre la elevada heterogeneidad productiva de las empresas de pequeños tamaños.

En esa línea, se plantea un régimen de impuesto a la renta con tasas marginales crecientes, basada en los mismos principios que el impuesto a la renta del trabajo de 4ta y 5ta categoría. De hecho, en actual régimen mype tributario es un precursor muy imperfecto de este planteamiento. En corto, la idea es pasar a un régimen no basado en ventas, sino en utilidades.

En el **caso de los diversos regímenes laborales**, los llamados beneficios laborales están en función del número de trabajadores o del nivel de ventas anuales. Es decir, factores ajenos a la productividad del trabajador y a su nivel salarial. En otras palabras, un mismo trabajador puede recibir distintos beneficios laborales que no dependen de su propio ingreso y productividad, sino de factores ajenos al trabajador, como son las ventas de la compañía donde trabaja o el número de sus compañeros de trabajo.

En el caso de los trabajadores formales, el estado ha decidido no cobrar impuesto a la renta del trabajo para trabajadores con ingresos anuales inferiores a 7 UIT. Sólo a partir de ese umbral, se inicia el pago de impuestos desde un 8% hasta una tasa marginal de 30%. La idea es igualar ese umbral para que luego del mismo, no solo se comiencen a cobrar impuestos, sino que el aporte a Essalud y a las pensiones sean también los actuales, pero inferiores para tramos menores de ingresos.

Gráfico 4
Regímenes generales y progresivos



Elaboración: Macroconsult.

2. Ley del Trabajo General y Progresiva

Los mal llamados “sobrecostos laborales” o las prestaciones para salariales se deben basar en la productividad del trabajador (es decir, en su salario). Se trata de un único régimen laboral y progresivo en función al salario y no a factores ajenos al trabajador (ventas de la empresa o número de compañeros de trabajo). Aquí, las diversas cargas laborales son progresivas y **no se restan los llamados derechos laborales**. Se parte de la actual legislación para la pequeña empresa. Sobre esa base se amplían las vacaciones a 30 días y las gratificaciones pasan al 100% del salario (se duplican). Los trabajadores que tienen acceso al SIS lo mantienen, no lo pierden. No pasan automáticamente a aportar a Essalud, salvo para tramos de mayores salarios, donde es progresivo. En los tramos intermedios se puede seguir usando el SIS y Essalud puede hacer parte de los pagos. Solo para trabajadores que superen las 7 UIT los aportes a Essalud y al sistema de pensiones son los actuales del régimen general. En la actualidad, a partir de ese umbral, los trabajadores también comienzan a pagar el impuesto a la renta.

En el caso de los aportes pensionarios la idea es reconocer la elevada heterogeneidad de las productividades laborales en el país. No todos son el llamado “agente representativo”, cuya tasa de ahorro óptima (para diversos fines, incluido el pensionario) es superior -en promedio anual- al 10% de sus ingresos. Es decir, este trabajador ideal, podrá destinar el 10% de sus ingresos para su fondo de jubilación. Sin embargo, para trabajadores de menores ingresos, cuya tasa de ahorro óptimo es muy inferior al 10%, éste tratará de evadir el aporte, siendo la informalidad laboral una salida.

Por ello, planteamos tasas de aporte inferiores al 10% para trabajadores de muy bajos ingresos (apenas superiores al salario mínimo). Si bien, esta tasa menor puede no llevar a pensiones altas, ello puede ser compensado con una mayor densidad del aporte, gracias a la mayor empleabilidad fruto de esta nueva legislación laboral. En cualquier caso, cualquier número es mejor que el statu quo de elevada informalidad y cero aportes. Este esquema pensionario además puede ser complementado con esquemas alternativos de aportes para trabajadores informales (IGV) y soporte estatal de pensiones básicas universales.

En general, cuando un empleador decide contratar a un nuevo trabajador enfrenta un solo costo total anual y la productividad del trabajador. Ese costo se puede dividir de varias maneras y repartirse durante el año. Pero ello no cambia la esencia de ser un solo costo anual para la empresa. Con un mismo costo anual, puede haber solo 12 sueldos o los actuales 14, o 15 (contando la CTS) incluso un sueldo más por el onomástico del trabajador. Ello no altera el monto anual en el que ha decidido incurrir la empresa.

Por otro lado, de este costo laboral igual al ingreso laboral bruto. Parte de ese ingreso laboral bruto constituye el aporte a un seguro de salud (Essalud) y para un fondo de pensiones (sistema público o privado). Es irrelevante si el abono físico/contable lo hace el empleador (Essalud) o aparece en la boleta del trabajador (aporte a pensiones). También pudo ser lo opuesto. Esto no cambia la naturaleza de que todo aporte sale de la productividad del trabajador, una vez que el empleador decide contratarlo.

Sin embargo, los agentes económicos son también presos de sus propios sesgos cognitivos. Tal vez si los aportes a Essalud estuviesen “a cargo” del trabajador, éstos serían más exigentes con los servicios de Essalud y si los aportes pensionarios estuviesen “100% a cargo” de las empresas, la economía política de la competencia y del sistema sería distinta.

En ese sentido el tema de vacaciones diferenciadas y gratificaciones diferentes no en función de cada trabajador sino de factores ajenos a este, no parece ser un buen diseño y ni percibido como justo por los trabajadores. A diferencia de las otras prestaciones no salariales.

3. Ley de Impuesto a la Renta General y Progresiva

Los actuales regímenes tributarios para las micro y pequeñas empresas son ciegos a las utilidades de la empresa y a la existencia de trabajadores formales o informales. Por ello, un esquema superior de tributación empresarial se basa en un impuesto a la renta. Sin embargo, como ese cálculo puede resultar oneroso para la pequeña empresa, la autoridad tributaria puede diseñar un esquema basado en el flujo de caja. Es decir, no complicar la determinación de la base imponible, por ejemplo, con cálculos de depreciación de bienes de capital para una pequeña empresa. Hoy en día, con los nuevos registros contables de SUNAT, la autoridad puede calcular tales impuestos y ser validados por las empresas. Del mismo modo que lo que ocurre con los impuestos a las rentas del trabajo.

Este registro se denomina SIRE. Las empresas solo deben validar y aceptar la propuesta que ofrece la Sunat, tomando como base la información de los comprobantes de pago electrónicos.

Solo debe persistir el régimen RUS para pequeñas bodegas y establecimientos de esa naturaleza. Debe desaparecer el RER y el RMP. Se puede pasar a un solo régimen general y progresivo de impuesto a la renta, similar -por ejemplo- al de rentas del trabajo. La autoridad fiscal puede calcular los nuevos umbrales para el pago de las tasas marginales de impuesto a la renta.

En principio este régimen debe ser general para empresas de todo tamaño. Empresas grandes muy rápidamente (horas o días) estarán en la tasa de 29.5%, la misma que puede pasar a 30% para que la caja fiscal no sea vea afectada. Esta tasa es el que ha estado vigente por muchos años. Además, se igualaría a la tasa marginal actual del impuesto a las rentas del trabajo.

4. Nuevo esquema de reparto de utilidades

Si bien es cierto que políticamente estos derechos laborales no se pueden revertir, si es posible un nuevo diseño para nuevas empresas. La idea es reducir el costo marginal del trabajador número 21. Es posible repartir esta carga entre el trabajador 15 y 25. Es decir, el reparto de utilidades no pasa abruptamente a entre 5% y 10% de las utilidades, sino que se reduce proporcionalmente. De este modo, se reduce el incentivo a contratar fuera de planilla.

V. Algunas conclusiones

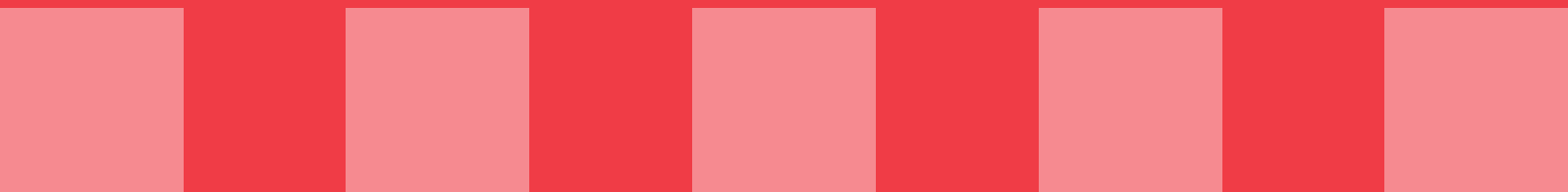
1. La alta informalidad laboral en el país responde en buena parte al diseño mismo de las normas tributarias y laborales para las micro y pequeñas empresas. No solo responde al nivel de desarrollo relativo del país.
2. Es posible mejorar y adaptar las legislaciones tributarias y laborales a la elevada heterogeneidad empresarial y de productividades de los trabajadores. Esta especie de “combo formalizador” puede alterar el actual equilibrio de la informalidad laboral y enanismo empresarial. Hacer una reforma por partes resta el potencial formalizador del paquete tributario/laboral.
3. Con regímenes generales y progresivos de tributación empresarial y prestaciones laborales se amplían los caminos para una mayor formalización, tanto empresarial como laboral.
4. Así, un relanzamiento del crecimiento económico puede ser acompañado con una menor informalidad laboral.

**DOCUMENTO
ELABORADO
POR:**

Elmer Cuba
Socio de Macroconsult

Para la elaboración de esta Propuesta IPAE, el autor agradece los valiosos comentarios de sus colegas de Macroconsult en un seminario interno en octubre de 2023 y la valiosa asistencia de Stephani Maita.

SALUD UNIVERSAL



Propuesta para transformar la Salud del Perú (Basada en la Presentación en CADE Ejecutivos 2025)

1. Ideas Fuerza: El Estado actual del Sistema de Salud

El sistema de salud peruano enfrenta desafíos críticos, a pesar de los avances en cobertura de aseguramiento:

- **Elevadas brechas de calidad:** El sistema de salud cubre al **97% de los peruanos**, pero presenta muchas brechas en la calidad de los servicios.
- **Alta mortalidad prevenible:** Perú tiene una de las tasas más altas en mortalidad prevenible.
- **Baja inversión crónica:** Se invierte solo el 6% del PBI en salud, mientras que la media esperada es del 9%.
- **Desigualdad regional y acceso limitado:** El presupuesto regional evidencia la desigualdad que limita la salud en el país. Una persona en un distrito sin capacidad diagnóstica puede tener que desplazarse entre 50 y 180 minutos para recibir atención primaria.
- **Deficiencia en el Primer Nivel de Atención:** 1 de cada 2 establecimientos de primer nivel no cuenta con médico.
- **Impacto en la población vulnerable:** El 43,1% de la población de 6 a 35 meses de edad sufrió de anemia en el año 2023.

La ruta del paciente es actualmente "un camino con obstáculos donde el paciente paga el precio de la falta de articulación".

2. Cambio de Paradigma: La Salud como Inversión

Para recuperar la confianza en el sistema de salud, es fundamental un **cambio de mentalidad**: la salud debe verse **como una inversión y no como un gasto**.

Este enfoque se basa en principios económicos claros:

- **Retorno de Inversión (ROI):** Cada sol invertido en salud genera un **318% de retorno** (según un estudio de Pablo Lavado de 2022).
- **Impacto económico:** Invertir solo en enfermedades crónicas (como diabetes tipo 2, hipertensión y salud mental) podría impactar en el PBI en aproximadamente **15,6 millones de soles**. Asimismo, el diagnóstico y tratamiento a tiempo de enfermedades crónicas podría generar un incremento de más de **700 mil millones de soles al PBI**.
- **Enfoque de "Valor por dinero":** La nueva Ley de Contrataciones del Estado incorpora este concepto, priorizando el **impacto clínico, la sostenibilidad y la calidad de vida** antes que el precio más bajo.

La nueva Ley de Contrataciones del Estado ya incorpora el concepto de **"valor por dinero"**, priorizando el **impacto clínico, la sostenibilidad y la calidad de vida** antes que el precio más bajo.

3. Prioridades para la Transformación del Sistema de Salud (Elecciones 2026)

Las prioridades en salud para el año 2026 deben guiar la transformación de la reforma:

(i) Eje 1: Acceso y Aseguramiento Universales – Hacia un sistema equitativo y sostenible: Esta prioridad se centra en asegurar el acceso y la cobertura.

- **Fortalecimiento del PNA:** El primer nivel de atención debe ser el eje articulador del sistema, contando con **profesionales especializados, tecnologías digitales** y un enfoque en el autocuidado, promoción, prevención y diagnóstico oportuno. Esto permitirá reducir las brechas de acceso, mejorar la equidad territorial y **descongestionar los hospitales**.
- **Sistema Integrado:** Promover un sistema integrado de salud que asegure la **interoperabilidad** entre subsistemas públicos y privados, con plataformas tecnológicas comunes.
- **Financiamiento Innovador:** Continuar ampliando el financiamiento en salud, el cual debe ser ejecutado de manera **eficiente y transparente**. Se propone ampliar mecanismos como Obras por Impuestos (OxI), Asociaciones Público-Privadas (APP) para infraestructura, equipamiento y servicios, y **Mecanismos Diferenciados de Adquisición (MDAs)**.

(ii) Eje 2: Rectoría y Fiscalización que Protegen la Salud y el Bienestar – Gobernanza transparente y participación ciudadana: Busca modernizar la rectoría del Estado y la integración de los subsistemas.

- **Marco Regulatorio:** Se requiere un marco regulatorio **moderno, flexible y autónomo**, alineado con estándares internacionales, que promueva la competencia leal, asegure la calidad y fomente la innovación.
- **Evaluación y Monitoreo:** Impactar en los marcos regulatorios ágiles, y crear un **sistema nacional de monitoreo y evaluación** que mida los resultados desde la experiencia del paciente.
- **Calidad de prestación:** Fortalecer la participación ciudadana a través de **veedurías y observatorios de ejecución presupuestal**. Además, se propone incorporar una **Ley de Participación Vinculante de Pacientes**.
- **Transparencia:** Crear un **Portal Nacional de Transparencia en Salud** que facilite el acceso público a información sobre disponibilidad, listas de espera y compras públicas. También es clave promover la **gobernanza corporativa** y la **meritocracia** en las instituciones del sector.
- **Estabilidad y Conducción Técnica de EsSalud:** Su inestabilidad institucional vulnera derechos y erosiona la confianza ciudadana y empresarial. El Poder Ejecutivo debe atender con urgencia los reiterados cambios de liderazgo, las decisiones fragmentadas, el debilitamiento de la rectoría y los incumplimientos con proveedores estratégicos. EsSalud representa el esfuerzo de los trabajadores y las empresas formales que sostienen el sistema con sus aportes. Urge responsabilidad, profesionalismo y visión de largo plazo.

(iii) Eje 3: Sistema de Salud Resiliente – Preparación, respuesta y seguridad sanitaria sostenibles: Implica asegurar la resiliencia sanitaria y el talento humano.

- **Política de Estado:** El país debe transitar hacia un sistema resiliente con una política de Estado que priorice la **preparación ante emergencias** y la continuidad operativa.

- **Gobernanza y Financiamiento:** Consolidar una gobernanza basada en evidencia, fortalecer el rol del CDC Perú y garantizar **financiamiento estructural en prevención**.
- **Logística y Abastecimiento:** Modernizar los procesos logísticos y de abastecimiento mediante la **digitalización de cadenas de suministro, gestión predictiva de la demanda y monitoreo en tiempo real**.
- **Fortalecimiento de Entidades:** Fortalecer **CENARES** y transformar el FISSAL en un organismo público executor autónomo serán pasos claves para la sostenibilidad.
- **Implementación de LCE:** Se debe trabajar en capacitar e **implementar la Nueva Ley de Contrataciones del Estado** a todos los niveles de gobierno.

(iv) **Eje 4: Innovación y Tecnología para Mejorar el Acceso y Servicio – Salud digital y talento humano del futuro:** Debe implementarse con mecanismos como Asociaciones Público-Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI) en áreas clave.

- **Agenda Digital Nacional:** Incorporar progresivamente tecnología para la digitalización, la gestión de datos y la recertificación continua del talento humano. Esto incluye una agenda digital nacional que integre la **Inteligencia Artificial (IA), analítica avanzada** y telemedicina.
- **Talento Humano del Futuro:** La formación y recertificación deben responder a los desafíos del siglo XXI, incluyendo un programa nacional de capacitación con enfoque interdisciplinario, **competencias digitales, simulación clínica y ética profesional**.
- **Investigación:** La investigación clínica y la **innovación biomédica** deben consolidarse como **políticas de Estado**.

4. Mecanismos de Implementación: Innovación y Tecnología como Aliados: Para transitar de la cobertura al acceso con calidad, la innovación y la tecnología son fundamentales. La telemedicina es una oportunidad.

- **Ejemplos Tecnológicos (IA):** Cajamarca está utilizando IA para diagnósticos tempranos de cáncer, diagnóstico de enfermedades respiratorias en comunidades rurales, seguimiento a pacientes crónicos y atención especializada a distancia.
- **Ejemplos Tecnológicos (Apps):** El Ministerio de Salud (MINSA), con apoyo de OPS y GIZ, ha desarrollado una **App offline de vacunación** para identificar y registrar a la población a vacunar.
- **Impacto Concreto del Sector Privado y la Sociedad Civil:**
- **Sector Privado (APP y OxI):** El sector privado ha contribuido con hospitales operando bajo el modelo de APP por USD 420 M y 15 hospitales con capacidad instalada gracias a OxI. Ejemplos incluyen el Hospital de Llata (Huánuco), Hospital de Macusani (Puno), Hospital César Vallejo (La Libertad), Hospital Barton (Lima), Programa Padomi y Farmacia Vecina.
- **Sociedad Civil:** La Asociación de pacientes de cáncer logró crear el **Semáforo Oncológico**, una herramienta que supervisa las leyes del cáncer en tiempo real.

La implementación de estas propuestas es crucial para aprovechar la oportunidad de transitar de la cobertura al acceso con calidad, invitando a la sociedad a unirse al **pacto por la salud**.

PACTO POR LA SALUD UNIVERSAL

En **IPAE Acción Empresarial**, en línea con nuestro pilar institucional de **Salud Universal**, firmes en nuestro compromiso y ante la urgencia de actuar para transformar el sistema de salud en uno que garantice el acceso equitativo y oportuno a servicios esenciales, **impulsamos la instauración del “PACTO POR LA SALUD UNIVERSAL”**.

Este Pacto convoca a instituciones empresariales, gremiales, académicas y de la sociedad civil que comparten la urgencia de esta transformación, con el propósito de forjar un frente común que defienda colectivamente principios rectores en pro de un sistema de salud competitivo, equitativo, oportuno y centrado en el ciudadano.

Los principios declarados en este Pacto, sobre los cuales nos mantendremos vigilantes y dispuestos a actuar y alzar la voz para su defensa y desarrollo, son los siguientes:

PRINCIPIOS DEL PACTO POR LA SALUD UNIVERSAL

Alineados con el reconocimiento constitucional de la salud como un derecho que el Estado debe garantizar, reafirmamos el carácter prioritario de la salud y la responsabilidad indelegable del Estado de asegurar a todos los ciudadanos el acceso a servicios de salud de calidad, promoviendo la participación del sector privado como aliado estratégico para lograr una cobertura y atención oportuna, efectiva, sostenible y sin exclusiones.

1. Acceso y aseguramiento universales

Trabajamos por un sistema de salud que garantice a todas las personas, sin distinción, un acceso efectivo a servicios de calidad, con especial atención a quienes viven en situación de pobreza o vulnerabilidad. Apostamos por un financiamiento sostenible e innovador y el fortalecimiento del aseguramiento público y privado. Fomentamos mecanismos de intercambio prestacional que permitan integrar capacidades desde el sector privado como un socio estratégico, ampliando así la cobertura y eficiencia del sistema de salud.

2. Rectoría y fiscalización para proteger la salud y el bienestar

Creemos en un sistema de salud respaldado con instituciones sólidas, confiables y bien conducidas. Por eso, defendemos una rectoría con capacidades técnicas, autonomía operativa y basada en meritocracia, capaz de ejercer liderazgo con transparencia y evidencia sustentada. Promovemos políticas públicas participativas, construidas con la sociedad civil, una supervisión efectiva y un rol activo del sector privado como corresponsable en la búsqueda de servicios de calidad para todos.

3. Sistema de salud resiliente

Necesitamos un sistema ágil y preparado para brindar calidad de atención continua a los pacientes y responder eficazmente a situaciones de emergencias. Por eso, apostamos por una salud centrada en la persona, fortaleciendo el primer nivel de atención, priorizando la prevención y organizando redes integradas con enfoque territorial y comunitario. El sector privado incorpora innovación en la organización de servicios, el uso de tecnología y la gestión de datos para anticiparnos a los desafíos sanitarios. Es un socio clave para mejorar la infraestructura, los insumos y la calidad de la atención, ayudando también a prevenir crisis futuras.

4. Innovación y tecnología para transformar el acceso y la calidad

La salud de las personas debe beneficiarse plenamente del potencial transformador de la ciencia y la tecnología. Por ello, impulsamos una transformación del sistema de salud basada en la innovación, con una política nacional de salud digital, telemedicina e investigación clínica y acceso. Esta transformación debe cerrar brechas tecnológicas, ampliar el acceso, la calidad y la eficiencia, y responder a las necesidades reales de la población, a través de una colaboración estratégica del Estado, la academia y el sector privado, siempre con el ciudadano en el centro orientado a resultados sanitarios concretos.

Los firmantes de este Pacto nos comprometemos a defender, impulsar y desarrollar estos cuatro principios fundamentales, irrenunciables, y que deben ser respetados y exigidos por todos los actores del sistema de salud y la ciudadanía.

EDUCACIÓN DE CALIDAD

IPAE

ACCIÓN EMPRESARIAL

INFORME

Retos de la educación peruana y #PropuestasIPAE

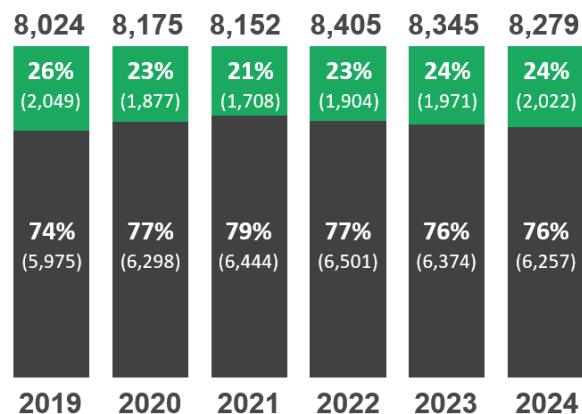
Comunidad de Líderes de
Educación de IPAE



Matriculados en la educación básica y superior

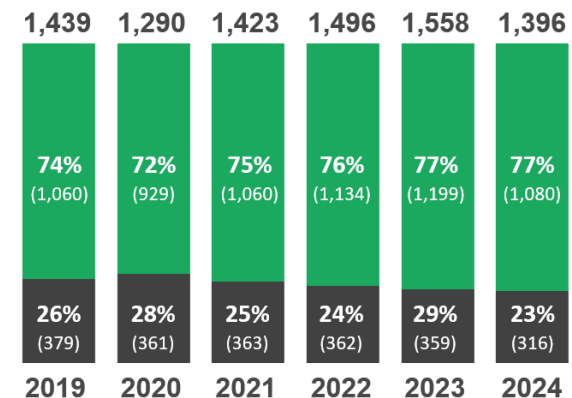
Educación Básica Regular

(Miles de alumnos, porcentajes sobre el total de estudiantes)



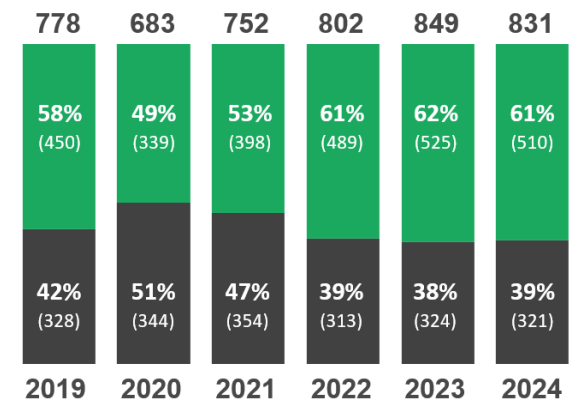
Educación Superior Universitaria

(Miles de alumnos, porcentajes sobre el total de estudiantes)



Educación Superior Tecnológica

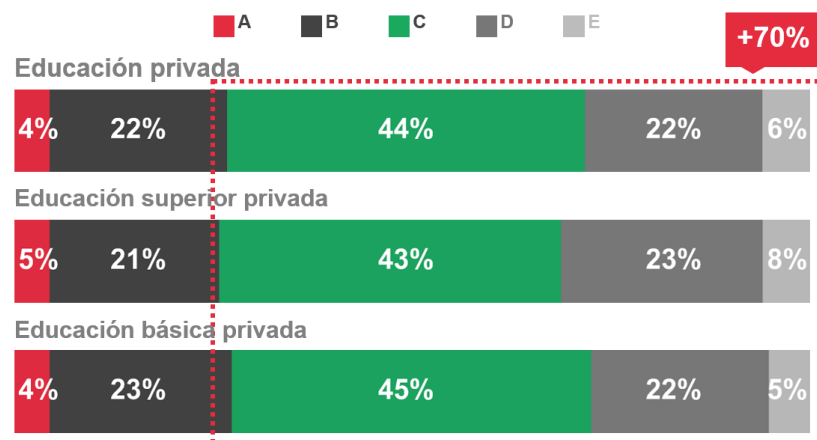
(Miles de alumnos, porcentajes sobre el total de estudiantes)



■ Gestión pública ■ Gestión privada

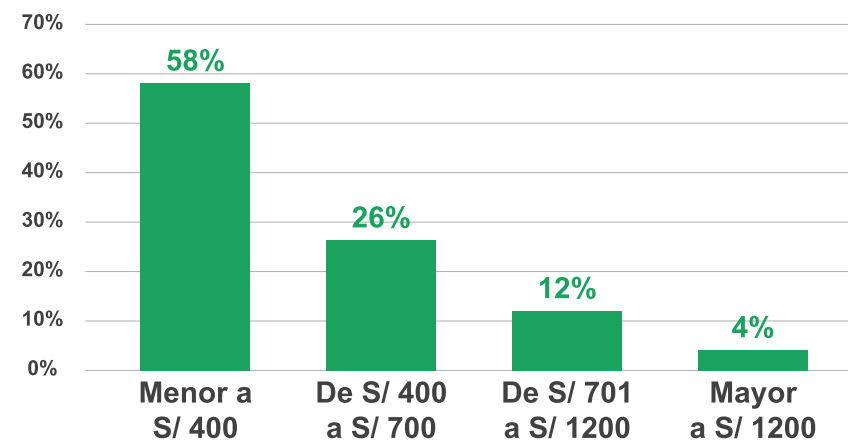
Distribución de estudiantes en instituciones privadas por nivel socioeconómico (NSE)

Más del 70% de estudiantes de las instituciones educativas privadas provienen de niveles socioeconómicos C, D y E, tanto en educación básica como en educación superior; siendo un motor de democratización e inclusión educativa.



Colegios privados según monto de pensiones

De acuerdo a las pensiones de los colegios privados, se observa que la mayoría atiende a los sectores con menores recursos, siendo un motor de inclusión y dando acceso a educación a las poblaciones más vulnerables.



Aporte clave a la inclusión y equidad

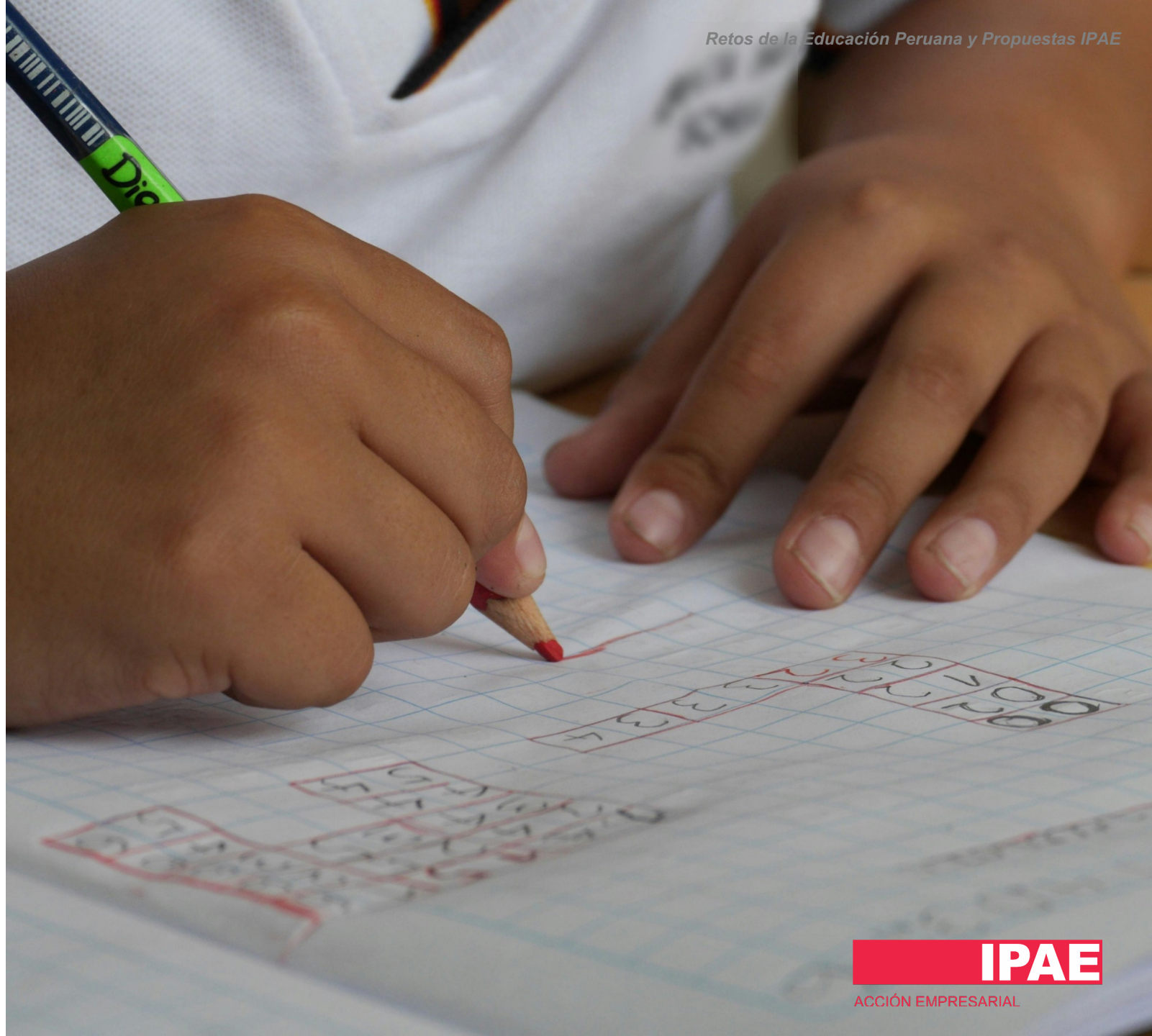
En las universidades privadas, particularmente en las universidades de FIPES, entre el 50 y 60% de los estudiantes y egresados son primera generación de profesionales universitarios en sus familias.

IPAE

ACCIÓN EMPRESARIAL

Retos de la educación peruana y #PropuestasIPAE

NIVEL EDUCACIÓN BÁSICA



IPAE

ACCIÓN EMPRESARIAL

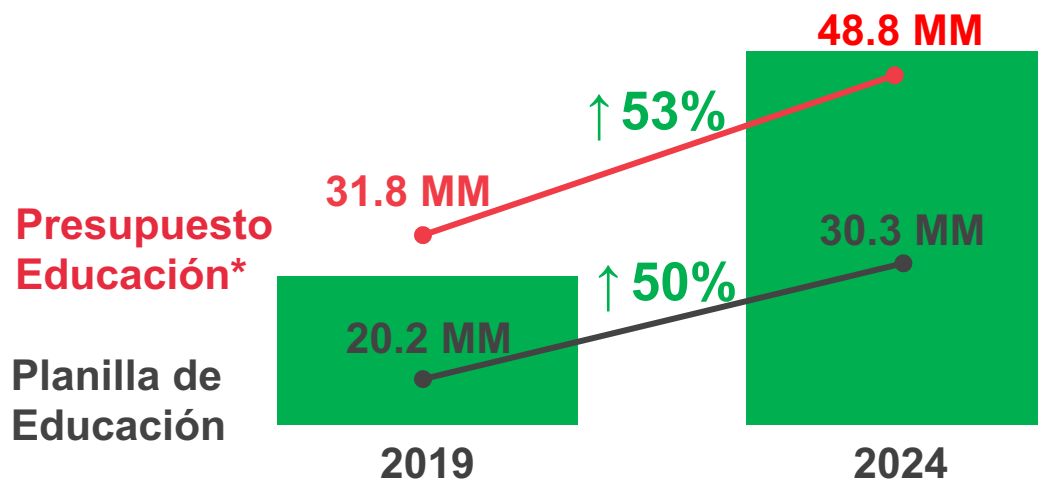
Problemática #1

Déficit en infraestructura y equipamiento en las escuelas públicas



01

Déficit en infraestructura y equipamiento en las escuelas públicas



70.6% de los colegios públicos NO tiene servicios básicos como: agua, luz y desagüe.

52% de los locales educativos públicos requiere una demolición total debido al riesgo de colapso de su infraestructura.

Crecimiento del presupuesto de Educación vs. el crecimiento de estudiantes en instituciones públicas

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PRESUPUESTO EDUCACIÓN (Miles de millones de soles)	31.8	33.1	36.8	35.8	44.7	48.8
ESTUDIANTES EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA (En millones)	6,852	7,170	7,335	7,346	7,230	7,578

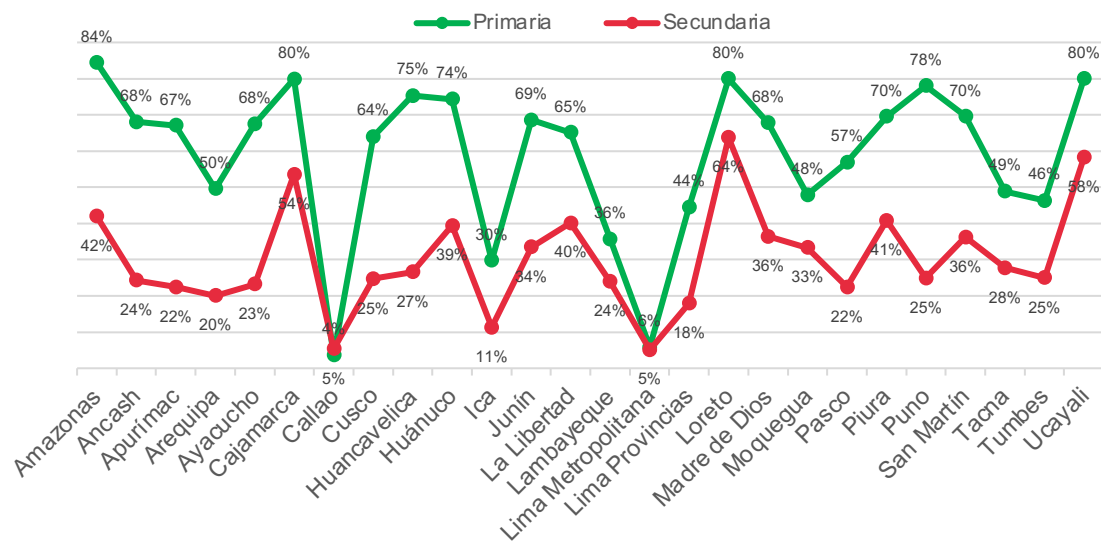
+53%

+5.5%

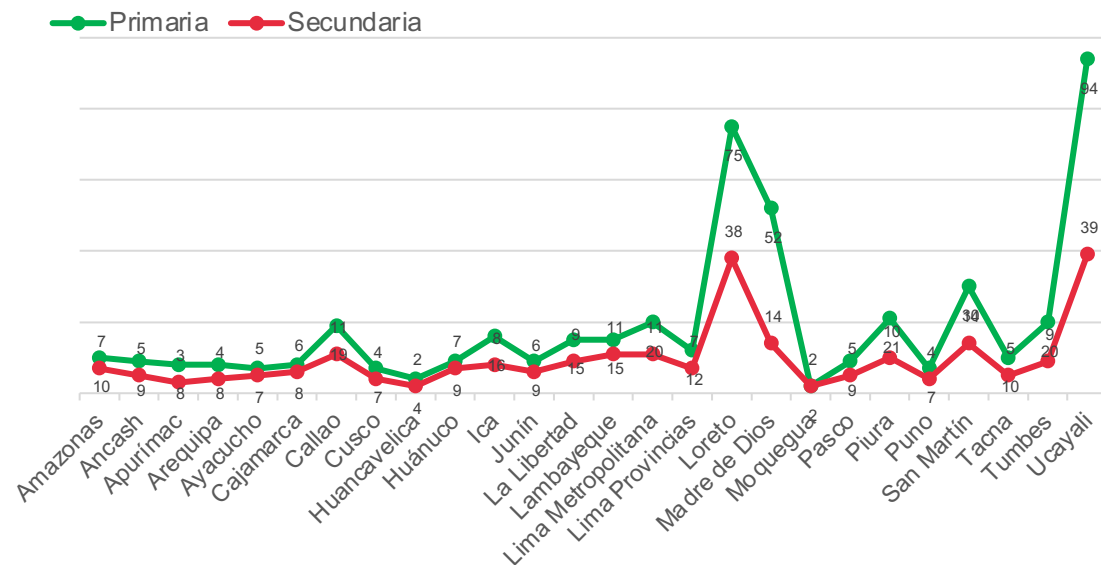
Déficit en infraestructura y equipamiento en las escuelas públicas

En esta nueva era digital, donde la tecnología redefine la manera de enseñar y aprender, **la brecha tecnológica en la educación peruana se hace más evidente**. Las zonas rurales y amazónicas son las más afectadas.

Porcentaje de escuelas públicas que NO cuentan con acceso a internet



Número de estudiantes por computadora



01

Propuestas de solución



- ✓ **Impulsar las Asociaciones Público-Privadas (APP)** para la construcción, equipamiento, mantenimiento y gestión del servicio público, a través de entidades privadas que permita contribuir al cierre de la brecha de infraestructura en instituciones educativas públicas.
- ✓ **Adaptar un modelo de “Canon educativo”** que permita el direccionamiento de los impuestos pagados por las instituciones educativas privadas para mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas públicas en las mismas regiones.
- ✓ **Impulsar más el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi)** para maximizar el aporte del sector privado en mejora de infraestructura, equipamiento y fortalecimiento de capacidades de las instituciones educativas públicas.



Problemática #2

**Sobrecarga
burocrática, trámites
innecesarios y leyes
punitivas e ineficaces**



02

Sobrecarga burocrática, trámites innecesarios y leyes punitivas e ineficaces

EN EDUCACIÓN BÁSICA:

Criterios	Perú	Chile	Ecuador
Condiciones básicas de calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión institucional 2. Gestión pedagógica 3. Infraestructura, equipamiento y mobiliario 4. Personal directivo, docente y administrativo 5. Servicios complementarios 6. Previsión económica y financiera 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Gestión pedagógica 3. Formación y convivencia 4. Gestión de recursos 5. Estándares indicativos de desempeño 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión administrativa 2. Gestión pedagógica 3. Convivencia, participación escolar y cooperación 4. Seguridad escolar 5. Estándares de calidad educativa
Alcance	Solo colegios privados	Colegios públicos y privados	
Medios de verificación	Rígidos: Centrados en el formato	Flexibles: Los que disponga el colegio para sustentar el avance	

Ejemplos:

- ✓ Unificación de las medidas de las carpetas como si los estudiantes de un aula tuvieran la misma estatura.
- ✓ Existe medidas diferentes para la altura mínima libre de piso a techo para aulas entre las CBC y las solicitadas por Defensa Civil.

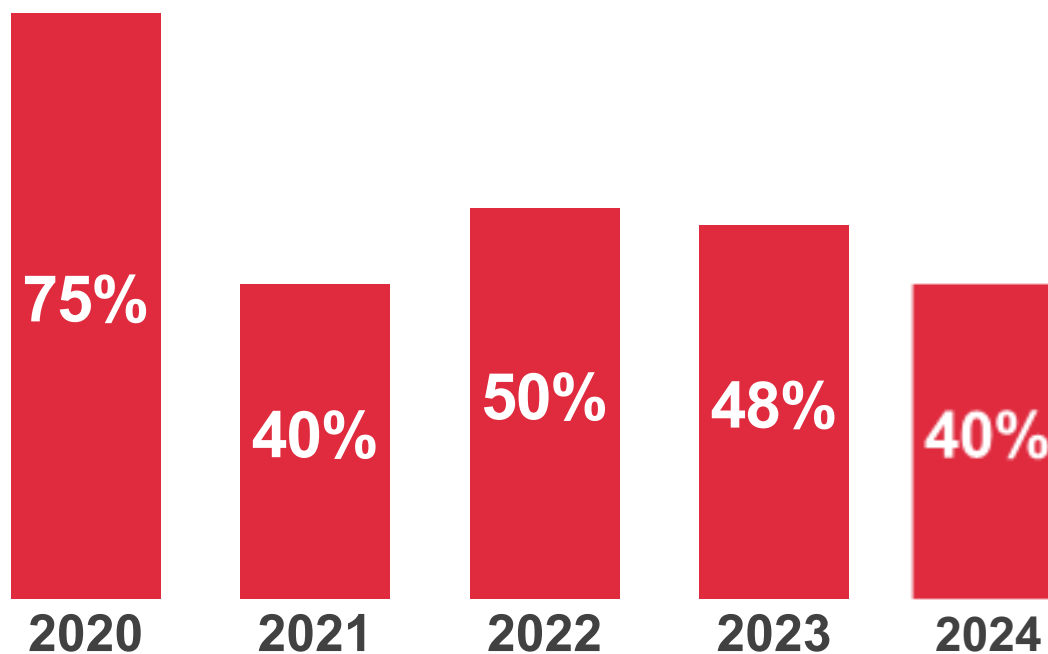
02

Sobrecarga burocrática, trámites innecesarios y leyes punitivas e ineficaces

ALTA MOROSIDAD: ECONOMÍA DE SUPERVIVENCIA

Durante el año de inicio de la pandemia la morosidad en los colegios privados llegó a su pico máximo (75%) y en el 2024 fue de 40%. Esto avalado por la Ley N.º 27665: Ley de Protección a la Economía Familiar.

La mitad no estaría al día en sus pagos, sin embargo, las instituciones educativas privadas sí deben cumplir con sus obligaciones laborales, tributarias y de servicios cada mes, lo cual impacta y pone en riesgo su sostenibilidad.



02

Sobrecarga burocrática, trámites innecesarios y leyes punitivas e ineficaces



La plataforma **SiseVe** fue creada por **MINEDU** para combatir el **acoso escolar**, pero su mal uso genera más problemas que soluciones, incluyendo condena social y laboral de inocentes.

Riesgos del sistema:

- Sanciones de INDECOPI sin evaluación pedagógica integral.
- Denuncias sin pruebas, motivadas por malentendidos o venganzas.
- Registros permanentes que afectan a instituciones y docentes.
- Autocensura docente por temor a denuncias.
- Riesgo de uso extorsivo para evitar pagos de pensiones.
- Limita la capacidad de los directores para resolver conflictos internamente.

Consecuencias a largo plazo:

- Creación de antecedentes permanentes (“penal escolar”).
- Potencial discriminación educativa y laboral.
- Procesos judiciales tediosos para docentes y estudiantes.

La Ley N.º 32385 fue promulgada el 13 de junio de 2025 y regula el uso de teléfonos celulares y dispositivos electrónicos en las instituciones educativas de educación básica tanto públicas como privadas.

Desafíos que trae la ley y el posible reglamento:

- No se ha publicado el reglamento, lo que genera incertidumbre.
- Riesgo de interpretaciones restrictivas o desiguales entre escuelas.
- Puede limitar el uso pedagógico y creativo de celulares.

Aspectos positivos de la regulación:

- Promueve entornos de aprendizaje con menos distracciones.
- Protege la salud emocional y social del estudiantado buscando evitar el ciberacoso y otros riesgos digitales

El **64,3% de estudiantes** de primaria y secundaria en el Perú **usa dispositivos electrónicos** (celulares, tablets o laptops) **para realizar tareas escolares.**

02

Propuestas de solución



En la Educación Básica:

- ✓ Derogación de la Ley N.° 27665: Ley de Protección a la Economía Familiar.
- ✓ Derogación del Decreto N.° 02-2020: Silencio administrativo negativo que avala la ineficacia del Estado.
- ✓ Revisión de la R.M. N° 036-2025-MINEDU que modifica las Disposiciones para el proceso de adecuación a las Condiciones Básicas de IIEE de Gestión Privada de Educación Básica
- ✓ Revisión de la RVM 019-2023 de mobiliario que unifica las medidas de las carpetas como si los estudiantes de un aula tuvieran la misma estatura.
- ✓ Reformar el SíseVe para diseñar un mejor mecanismo. Los colegios deben manejar los casos disciplinarios antes de escalarlos a instancias externas.
- ✓ Generar mesas de trabajo MINEDU–comunidad educativa para revisar y mejorar el reglamento de la Ley sobre el uso de celulares en las escuelas, buscando promover el uso pedagógico responsable de la tecnología y priorizando siempre el bienestar y aprendizaje de los estudiantes.

Las Condiciones Básicas de Calidad deben ser las ESENCIALES con impacto real en la calidad y necesarias para lograr que los estudiantes aprendan.



Problemática #3

Déficit en los resultados de logros de aprendizaje

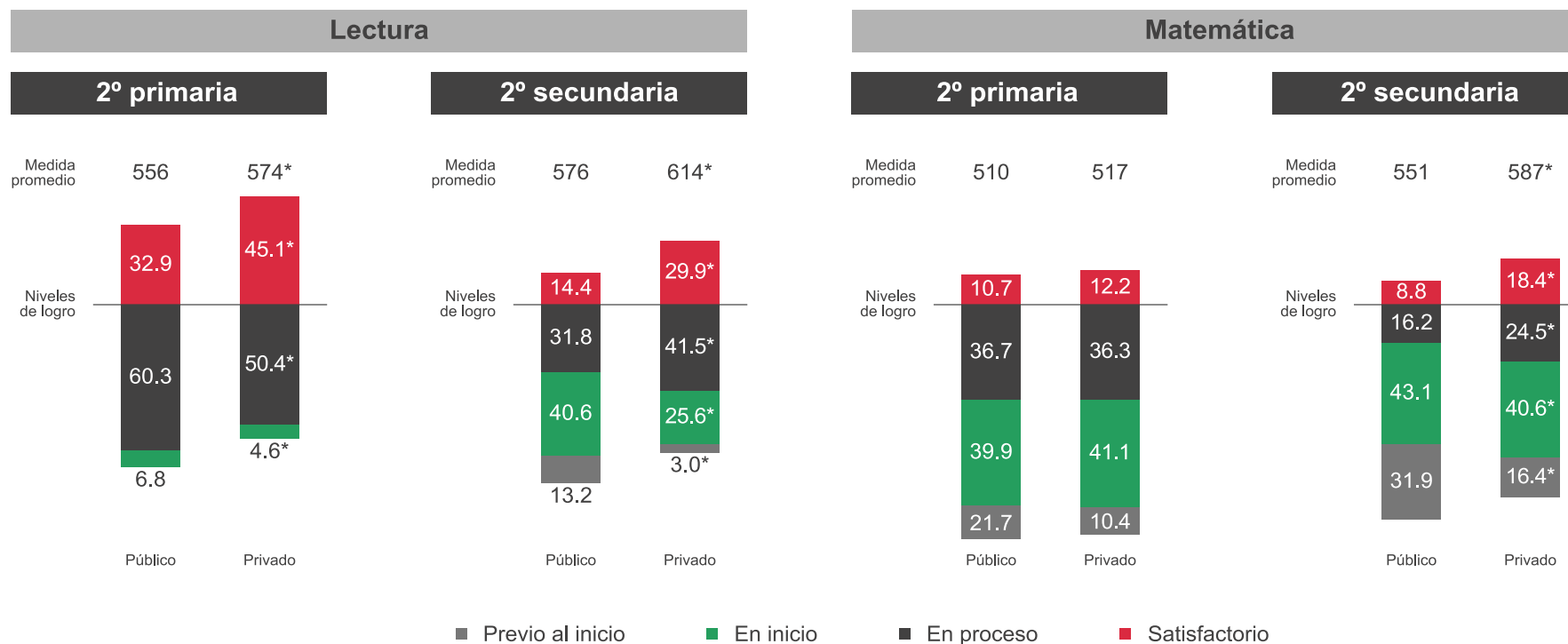


03

Déficit en los resultados de logros de aprendizaje

Desempeño académico: Resultados de la Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje (ENLA 2022-2023)

Los alumnos de escuelas privadas tienen mayores niveles de logro satisfactorio en lectura y matemática; sin embargo, tampoco alcanzan resultados muy significativos.



- A pesar de que los salarios de los docentes públicos se han duplicado en los últimos años, los logros de aprendizaje de los estudiantes no han mejorado de manera significativa.
- El salario del docente peruano, en su escala más alta, se encuentra entre los más elevados de América Latina.

03

Propuestas de solución



- ✓ La mejora de los logros de aprendizaje debe ser una Política de Estado y abordada de manera integral, fomentando la colaboración estratégica con el sector privado para implementar iniciativas de mejora sostenibles y efectivas.
- ✓ Desarrollar un mecanismo para que las regiones y/o escuelas con mejores resultados en la Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje, compartan sus buenas prácticas y brinden acompañamiento a los demás centros educativos.
- ✓ Establecer Evaluaciones de Salida, como en otros países, para realizar una prueba a todos los estudiantes de 5to de secundaria, para conocer y validar si han logrado alcanzar los conocimientos y competencias necesarias para su egreso. Por ejemplo, el examen de salida de los estudiantes de Medicina (ENAM).
- ✓ Impulsar el uso de plataformas digitales especializadas, asistentes virtuales e inteligencia artificial (IA) para ofrecer una enseñanza más personalizada, adaptada al ritmo, nivel y realidad de cada estudiante, con especial atención a las particularidades de cada región del país.



IPAE

ACCIÓN EMPRESARIAL

Retos de la educación
peruana y
#PropuestasIPAE

NIVEL
EDUCACIÓN SUPERIOR
TECNOLÓGICA



Problemática #1

Exceso de trámites
burocráticos que
obstaculizan el
progreso del sector

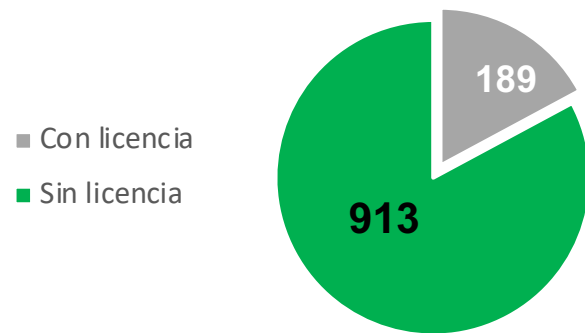


01

Exceso de trámites burocráticos que obstaculizan el progreso del sector

EDUCACIÓN SUPERIOR TECNOLÓGICA: Licenciamiento de institutos en crisis

Transcurridos ocho años de la promulgación de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, tenemos:



De las 189 instituciones licenciadas:

- 154 privadas
- 35 públicas

En el 2024 se licenciaron 45 instituciones, para cubrir la brecha de 900 se necesitaría +20 años.

Para la renovación se debe realizar todo el trámite completo, presentando nuevamente los más de 350 documentos.

Déficit de personal y falta de conocimientos técnicos

El MINEDU cuenta con **solo 35 personas** para licenciar a más de **1,000 institutos**. La SUNEDU cuenta con **500 personas** para licenciar más de **100 universidades**.

Exceso de trámites y plazos prolongados

Existe una gran cantidad de exigencias, documentos y trámites burocráticos ineficaces, además del silencio administrativo negativo. La demora puede ser de 7 meses hasta más de 1 año. Además, de no contar con el presupuesto suficiente para cubrir los requerimientos desmedidos del MINEDU.

¡ALERTA!

A pesar de que el **94% de los institutos públicos carece de presupuesto suficiente** para cubrir condiciones básicas por lo cual no han podido licenciarse, **el Congreso está impulsando la creación de 40 nuevos institutos públicos sin financiamiento asignado ni estudios técnicos de justificación.**

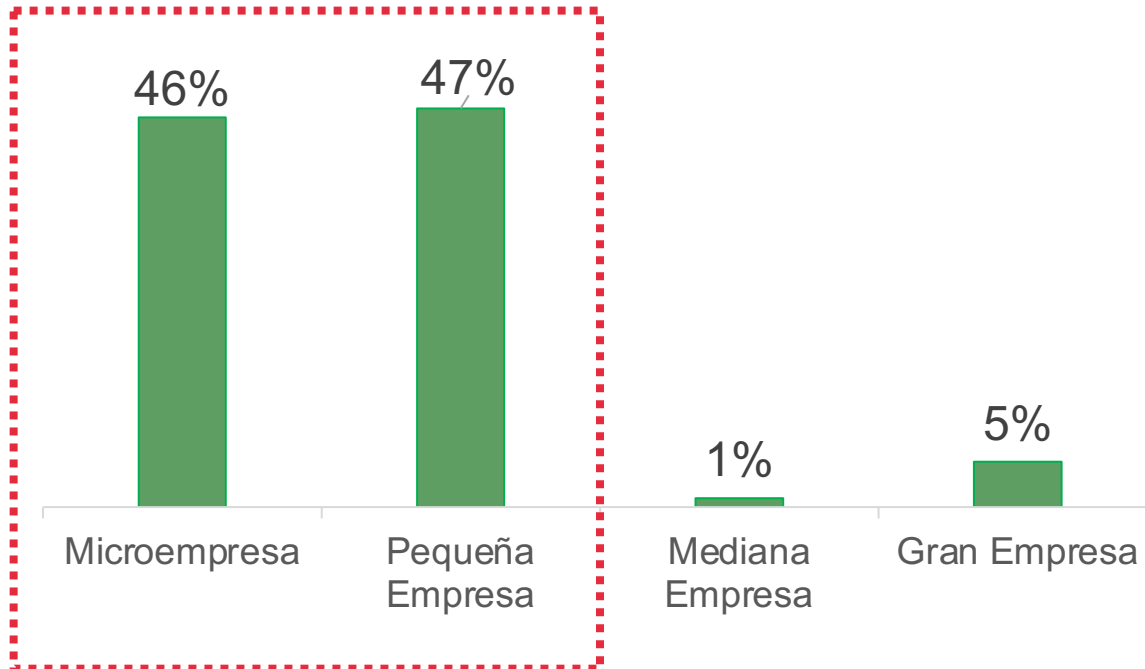


01

Exceso de trámites burocráticos que obstaculizan el progreso del sector

EDUCACIÓN SUPERIOR TECNOLÓGICA:

De acuerdo al reporte del MINEDU y según estimaciones en base a una pensión promedio de S/. 350, el 94% de los institutos caen en la categoría de micro o pequeña empresa, y solo un 6% en la categoría de mediana y gran empresa.



El promedio de pensión en institutos es de S/. 350 facilitando el acceso a la educación para jóvenes de los sectores socioeconómicos más vulnerables.

01

Propuestas de solución



- ✓ Establecer que el proceso de licenciamiento para institutos sea diferente al de las universidades y que, además, se deban acreditar solo las condiciones esenciales que impactan realmente en la calidad.
- ✓ Instaurar el Licenciamiento único (como en universidades) con exigencia de acreditaciones para impulsar la calidad.
- ✓ Dotar de un mayor presupuesto a los institutos públicos para que puedan cumplir con las condiciones básicas de calidad y licenciarse, priorizando a los emblemáticos.
- ✓ Eliminar del D.U. 002-2020 a las CETPROS para que no tengan que pasar por el proceso de licenciamiento, y crear un proceso accesible que garantice las condiciones básicas según las propias características de este tipo de institución.
- ✓ Implementación de un Viceministerio de Educación Superior, tal como figura en la Ley N° 31224 (Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación) y en la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP)
- ✓ Establecer un organismo regulador con autonomía y especialización suficientes para garantizar la calidad de la Educación Superior Tecnológica, permitiendo que el MINEDU se centre en la mejora continua de la educación.
- ✓ Derogación de la Ley N.° 29947: Ley de la Economía Familiar para Educación Superior, que avala y permite alta morosidad poniendo en riesgo la sostenibilidad de las instituciones privadas de educación superior.



Problemática #2

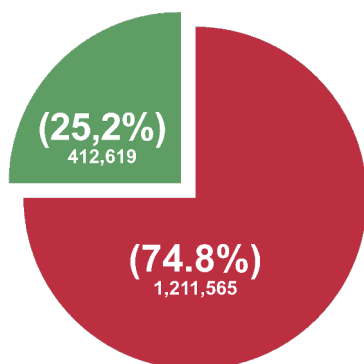
Falta promover y poner
en valor la Educación
Superior Tecnológica



02

Falta promover y poner en valor la Educación Superior Tecnológica

En Perú existe una mayor demanda de profesionales técnicos, sin embargo, solo 3 de cada 10 jóvenes estudian en institutos; mientras que en Chile cerca de la mitad estudian en institutos y centros técnicos.



El 74,8 % (1,211,565) de los estudiantes de educación superior son universitarios y el 25,2 % (412,619) son estudiantes técnicos.

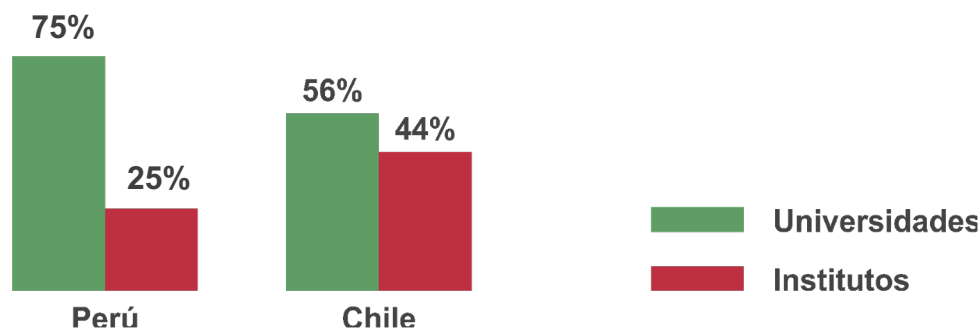


PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Según el MTPE, la demanda en el mercado laboral sugiere una mayor necesidad de profesionales técnicos. **La proporción ideal sería de 3 profesionales técnicos por 1 universitario.**

Comparativo Perú y Chile:



La Encuesta de Demandas Ocupacionales del 2024 (Gobierno del Perú, 2024), que se toma a empresas respecto a sus intenciones de contratación, **muestra que la demanda de carreras técnicas supera a las universitarias.**

02

Falta promover y poner en valor la Educación Superior Tecnológica

En la actualidad, se presentan diversos escenarios que evidencian la necesidad de fomentar la educación superior tecnológica, debido a que la demanda sigue en aumento.



La oferta actual no cubre la demanda de los próximos megaproyectos en Perú

Actualmente, Chancay se ha convertido en el foco de la atención debido al megaproyecto del puerto. Este desarrollo ha generado una creciente demanda de profesionales en diversas áreas técnicas, sin embargo, el CETPRO de Chancay que se encuentra muy cercano, no ofrece programas académicos alineados con las necesidades específicas del puerto.

Escuelas de Educación Superior en el “limbo”

Con la Ley 30512 (2016) se establece la creación de las Escuelas de Educación Superior que otorgan el grado de bachiller.

Sin embargo, en el 2019 empezaron a licenciarse y desde esa fecha **hay vacíos normativos, desconocimiento y falta de valoración**, lo cual debería ser impulsado por el **MINEDU**.



El Estado no conversa con las necesidades del mercado

En la entidad estatal SERVIR, se ofrecen puestos de trabajo que exigen el título de Bachiller, cuando para un empleo técnico y de carácter más especializado no es necesario contar con este grado. Las condiciones de las ofertas laborales deberían ser revisadas y ajustadas a las necesidades de las posiciones.



No hay alineamiento entre el mercado laboral y la oferta académica de las instituciones educativas.

Según la Encuesta de Expectativa de Empleo de ManpowerGroup, el 70% de empleadores a nivel nacional (a nivel global aumentó a 77%, alcanzando el máximo en 17 años) manifiesta tener dificultades para encontrar al profesional que cumpla con los requerimientos técnicos y blandos para los puestos vacantes.

02

Propuestas de solución



- ✓ Implementación de la Educación Secundaria Técnica en los colegios públicos.
- ✓ MINEDU iniciar Plan de promoción de la educación técnica, en alianza con empresas y la academia.
- ✓ MINEDU y SUNEDU alinear normativa y brindar información sobre las EES y EEST.
- ✓ Fortalecer e impulsar las certificaciones técnicas mediante alianzas con empresas privadas.
- ✓ Replantear la oferta de los CETPROS para cumplir con las necesidades de profesionales técnicos de los megaproyectos actuales y futuros.
- ✓ Poner en valor el Marco Nacional de Cualificaciones para disminuir brechas y acercarnos a las tendencias laborales.
- ✓ Potenciar enfoque del PRONABEC priorizando becas para estudios técnicos. Ahora existe las Becas TEC pero son insuficientes (300 becas vs 20,000 de Beca 18 para Universidades):
 - 1 becado en universidad representa 3 becados en institutos.
 - Corregir que las becas en Cetpros sean solo para licenciados cuando no hay ni 1.





ACCIÓN EMPRESARIAL

Retos de la educación peruana y #PropuestasIPAE

**NIVEL
EDUCACIÓN
UNIVERSITARIA**

Retos de la Educación Peruana y Propuestas IPAE



Problemática #1

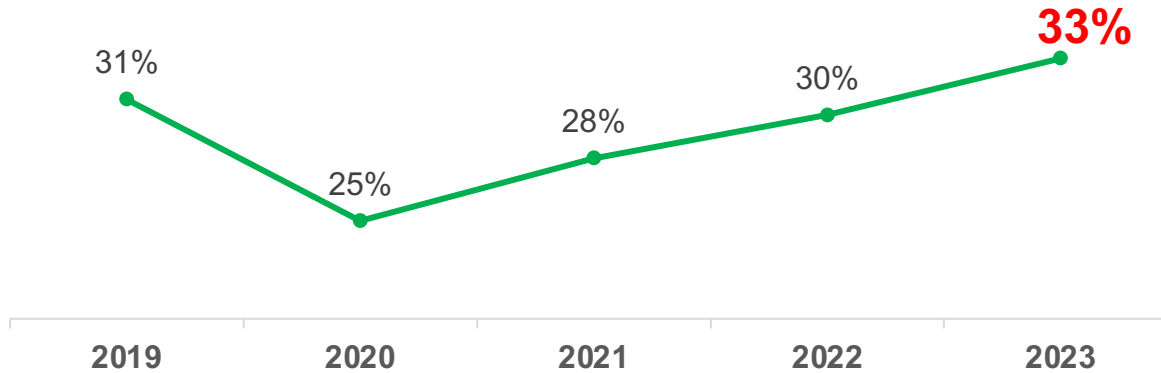
Bajo acceso de los jóvenes a la educación superior y escasa cobertura de las universidades públicas



01

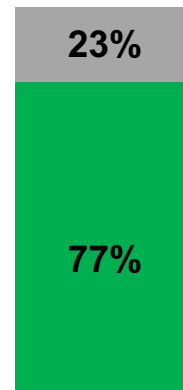
Bajo acceso de los jóvenes a la educación superior y escasa cobertura de las universidades públicas

Acceso a la educación superior - población de 17 a 24 años

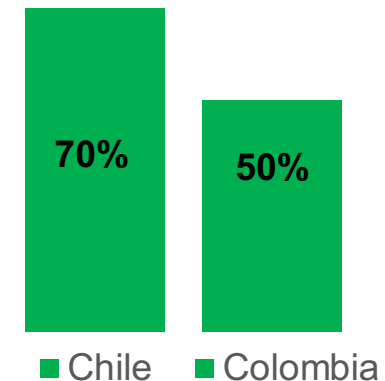


La meta propuesta en la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) es que al menos el 50% de peruanos puedan acceder a una educación superior en el 2030.

De acuerdo al ENAHO 2023, en Perú hay 1.5 millones de estudiantes en la educación universitaria, de los cuales 1.2 millones están en universidades privadas y solo 355 mil en públicas.

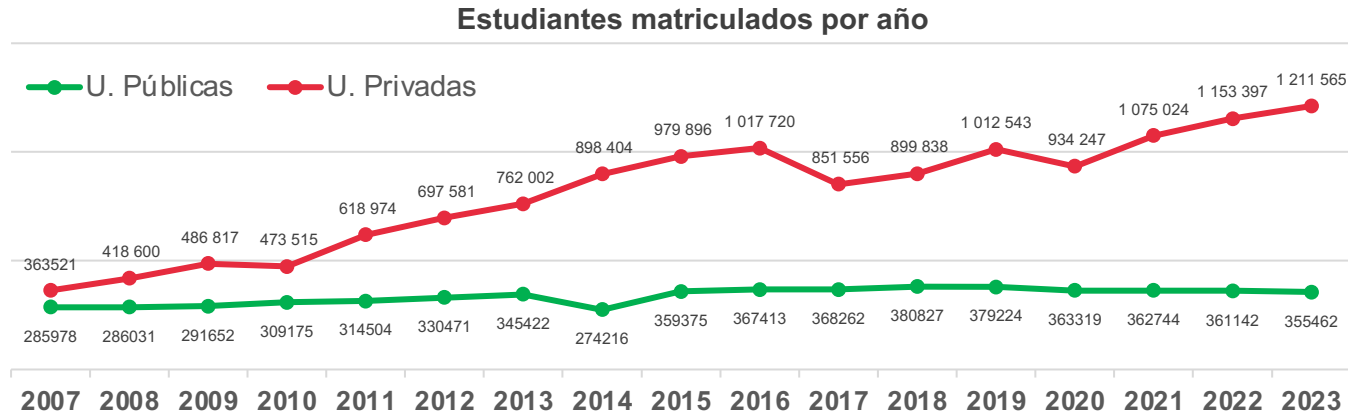


En Latinoamérica, el promedio de estudiantes que accede a educación superior es de **46.5%**



01

Bajo acceso de los jóvenes a la educación superior y escasa cobertura de las universidades públicas



De acuerdo con el **artículo 59 de la Ley Universitaria**, el número de vacantes de una universidad pública se establece a propuesta de las facultades y no del rector.

No hay incremento significativo de vacantes en las universidades públicas a pesar de que su presupuesto ha aumentado **de S/ 4,996 millones en el 2018 a más de S/ 7,400 millones en el 2024**.

NO es una solución crear nuevas universidades públicas:

En setiembre de 2025, el Pleno del Congreso aprobó por insistencia la creación de 20 nuevas universidades públicas sin evaluación técnica, sin presupuesto garantizado y sin asegurar estándares mínimos de calidad. Es un acto populista e irresponsable, que utiliza las expectativas de la población para fines políticos y pone en riesgo el futuro de miles de jóvenes.

01

Propuestas de solución



- ✓ Garantizar el acceso a la educación superior a través de la creación de filiales y fortalecer las modalidades de estudio de las universidades licenciadas que cumplan condiciones de calidad, cubriendo todo el territorio nacional.
- ✓ Fortalecer el presupuesto de las universidades públicas regionales emblemáticas ya existentes, para ampliar el número de vacantes, en lugar de crear nuevas universidades públicas que no son viables.
- ✓ Ampliar los instrumentos de financiamiento directo a los estudiantes (becas y/o créditos), como Beca TEC, para promover más profesionales técnicos.
- ✓ Mejorar la gestión de las universidades públicas, optimizando el uso de los recursos y centralizando la decisión sobre la ampliación de vacantes en el rector y el vicerrector académico (modificación de la Ley Universitaria).



Problemática #2

Normativa ineficiente y burocrática



02

Normativa ineficiente y burocrática



Entre el 30% y 40% de los universitarios en Perú trabaja mientras estudia, principalmente para autofinanciarse sus estudios. Sin embargo, con los recursos que generan **no pueden acelerar su carrera, teniendo obligatoriamente que estudiar 5 años (10 periodos) así sean estudiantes destacados**, retrasando su ingreso al mercado laboral y su aporte al desarrollo del país.



Los profesionales que aspiran a ser docentes principales o autoridades académicas, deben dejar sus trabajos para estudiar y obtener su Grado de Doctor de manera presencial, lo cual es una medida discriminatoria y que no se alinea con una educación moderna global. Además que perjudica la investigación, para lo cual es importante que estén en el ejercicio pleno de su profesión.

02

Propuestas de solución



En la Educación Universitaria:

- ✓ Permitir que los estudiantes universitarios puedan culminar antes de los 5 años calendario, ya que se pueden cumplir con 10 períodos manera continua, porque necesitan insertarse prontamente al mercado laboral.
- ✓ No excluir la modalidad de estudios a distancia en el reconocimiento de Doctorados para las plazas de docentes principales o autoridades académicas.



IPAE

ACCIÓN EMPRESARIAL

Retos de la educación peruana y #PropuestasIPAE

Comunidad de Líderes de
Educación de IPAE



Poniendo el foco en la primera infancia

Ideas fuerza

1. La primera infancia (de 0 a 5 años) es la etapa de la vida que define si un niño o niña va a desarrollarse alcanzando todas sus potencialidades. **Diversos estudios han demostrado que invertir oportuna y adecuadamente en los primeros años de vida** mejora el desempeño escolar, reduce la deserción escolar, las enfermedades en la vida adulta, y contribuye a aumentar la productividad personal y la sostenibilidad del país.
2. En ese sentido, en nuestro país es fundamental poner el foco en la atención y cuidado de los primeros tres años de vida. Los indicadores de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) son preocupantes. De acuerdo a la ENDES 2022, **el 42.4% de niños de 6 a 36 meses tiene anemia; el 56.1% de niños de 9 a 12 meses no ha desarrollado una adecuada interacción o vínculo de relación con su madre; y el 56.4% de niños de 9 a 36 meses no ha alcanzado una comunicación verbal adecuada. Más de la mitad de nuestros niños no crecen en un entorno favorable para su desarrollo.**
3. Por eso, es urgente **impulsar la universalización progresiva de la atención a los niños menores de tres años con un enfoque de atención integral**, que considere no solo la salud y nutrición, sino también la protección, cuidado y aprendizaje. Para ello proponemos:
 - i. Expandir los servicios de cuna a través de la modalidad de obras por impuestos, enfocada en la construcción de cunas en distritos o zonas donde la empresa privada tiene operaciones o pertenezca a su zona de influencia
 - ii. Habilitar a las empresas y sociedad civil para asumir acciones a favor de la comunidad en los distritos donde tienen operaciones y dónde los municipios cuenten con los terrenos y locales.
 - iii. Fortalecer el desarrollo de competencias parentales a través del sector privado.
4. Por otro lado, existe la necesidad de **mejorar la calidad de atención de los servicios de cuidado del Programa Cuna Más y fortalecer los servicios de cuna del MINEDU**. Para ello se requiere incrementar la formación de docentes especializadas y promover la profesionalización de las cuidadoras y trabajar con institutos, universidades y empresas para su certificación.
5. Finalmente, se requiere **promover la inversión del sector privado y la sociedad civil en la provisión de servicios de cuna**, otorgando incentivos tributarios a empresas que ofrecen beneficios a sus empleados para acceder a opciones de cuidado a sus trabajadores y promoviendo la gestión de servicios de cuna por el sector privado.

En IPAE Acción Empresarial, como parte de nuestros Principios por una Educación de Calidad, promovemos poner:

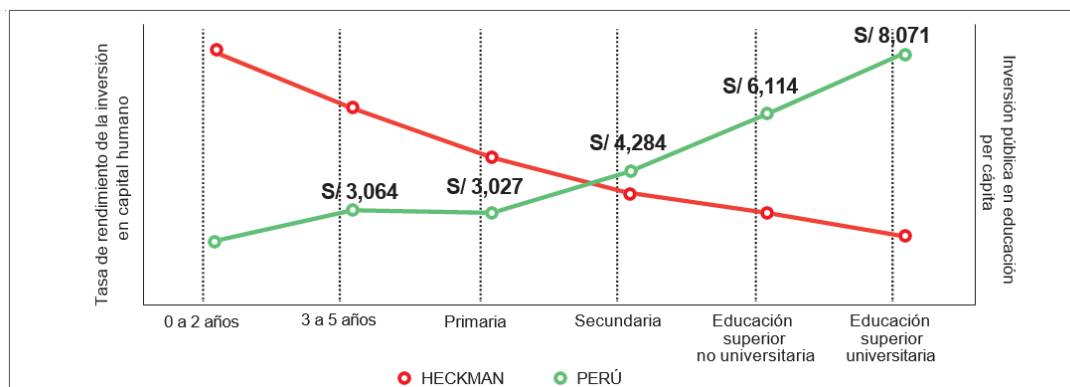
- **El foco en la primera infancia:** concientizar a la sociedad acerca de la relevancia de la primera infancia como el periodo más significativo en la formación de la persona, y promover políticas públicas multisectoriales donde se tomen en cuenta la salud y la gran importancia de su familia y entorno.

El presente documento aborda este Principio y recoge investigaciones y experiencias de los autores, miembros de la Comunidad de Líderes de Educación de IPAE, con el objetivo de plantear propuestas concretas.

Situación actual

De acuerdo con James Heckman, Premio Nobel de economía (2000), los mayores rendimientos económicos de una nación provienen de la inversión que le brinde el Estado a los primeros años de vida de los niños¹. Sin embargo, en Perú la inversión per cápita en la primera infancia resulta ser la más baja respecto a otras etapas de la vida:

Los mayores rendimientos económicos provienen de la inversión en los primeros años de vida (Heckman, Premio Nobel de economía 2000)



Fuente: Ministerio de Educación (2019), Escala / IPAE, Elaboración propia.

Diversos estudios concluyen que durante los primeros años de vida los niños necesitan una adecuada nutrición, protección, cuidados e interacciones positivas y apego seguro, para que su cerebro se desarrolle y alcance todo su potencial. Si esto no se da en ese momento, el crecimiento y desarrollo cerebral podrían verse afectados y las consecuencias se sufrirán a lo largo de toda la vida. Esto se debe a que el cerebro se desarrolla muy rápidamente en estos años y es particularmente sensible a los entornos de crianza ricos y estimulantes.

En Perú hay 1.7 millones de niños menores de tres años, de los cuales, el 77% vive en la zona urbana y el 23% en la rural². De esta cifra total, 489 mil son población vulnerable, es decir, son niños que viven en pobreza o pobreza extrema³. Esta cifra es relevante porque sus familias no pueden ofrecerles las

¹ Heckman, J. (2008). Escuelas, capacidades y sinapsis. Editorial: País.

² Instituto Nacional de Estadística e Informática (2023). Población total estimada y proyectada al 30 de junio, por año, según sexo y grupo de edad, 2000 – 2022.

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). Encuesta Nacional de Hogares.

condiciones necesarias para su adecuado desarrollo.

En el país tenemos diversos indicadores que nos revelan la urgente necesidad de poner en agenda el Desarrollo Infantil Temprano, sobre todo luego de los fuertes estragos de la pandemia por la COVID-19. Por ejemplo, se evidencia que al 2022, el 56% de los niños menores de tres años no ha desarrollado una adecuada interacción con su madre (en el 2019 esta cifra representaba el 52%); y el 56% no ha alcanzado una comunicación verbal adecuada (50% en el 2019)⁴. De otro lado, 11% de los niños menores de tres años no está afiliado a ningún seguro de salud⁵, solo el 7% de los menores de un año cuenta con control CRED (Crecimiento y Desarrollo) completo⁶ y el 27% de los niños de 18 a 29 meses no tiene sus vacunas completas⁷. De acuerdo a la ENAHO (2021), hay 84,802 hogares monoparentales, y la gran parte están a cargo de una mujer. Encontramos también 21,970 gestantes adolescentes de 12 a 17 años.

Actualmente, uno de los programas más representativos del Estado para la atención de los niños en este rango de edad es Cuna Más, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Para este segmento de la población, Cuna Más ofrece el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) en ámbito rural y el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) principalmente en ámbito urbano. Ambos son servicios gratuitos dirigidos a hogares en pobreza y pobreza extrema.

El SAF consiste en visitas de cuidadoras voluntarias a las familias con el fin de promover el desarrollo de conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje infantil. Este servicio atiende a 116 mil hogares, que representan el 21.5% de la población objetivo. En el 2022, el presupuesto de este servicio fue equivalente a S/ 1,690 por niño⁸. Por su parte, el SCD es un servicio integral de cuidado. Hasta junio de 2023 atendió a 24% de la población objetivo de dicho servicio. El presupuesto asignado para el 2023 equivale a una inversión de S/ 4,260 por niño⁹.

Las principales dificultades que afrontan ambos servicios tienen que ver con los recursos humanos. Las personas encargadas de brindar los servicios a los menores son voluntarias de la comunidad, con niveles básicos de educación, y con un alto nivel de rotación que llega al 50% al año en promedio¹⁰, lo cual pone en riesgo la calidad del servicio de atención que requiere la primera infancia en situación vulnerable¹¹.

De otro lado, encontramos al Ministerio de Educación (MINEDU), cuya atención en el ciclo I (dirigido a niños de 0 a 2 años) se divide en dos tipos de servicios: cunas y cunas-jardín, que son establecimientos con funcionamiento escolarizado a cargo de una docente. MINEDU ofrece también atención a través de los programas no escolarizados (PRONOEI) donde los niños son atendidos, al igual que Cuna Más, con personal voluntario de la comunidad.

En el 2022, poco más de 85 mil niños menores de tres años fueron atendidos en los servicios que provee el MINEDU, lo que representa alrededor del 5% de niños de ese grupo etéreo. El 18% de ellos asiste a las cunas-jardines y el 82% a los PRONOEI¹². Se sabe, además, que el MINEDU cuenta con 7,952

⁴ Desarrollo Infantil Temprano en niños y niñas menores de 6 años de edad. ENDES 2022. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). Censo de población y vivienda.

⁶ Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (2020). InfoMidis. Indicadores DIT.

⁷ Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (2022). InfoMidis. Indicadores Socioeconómicos.

⁸ Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (2023). InfoMidis. Programas Sociales

⁹ Idem.

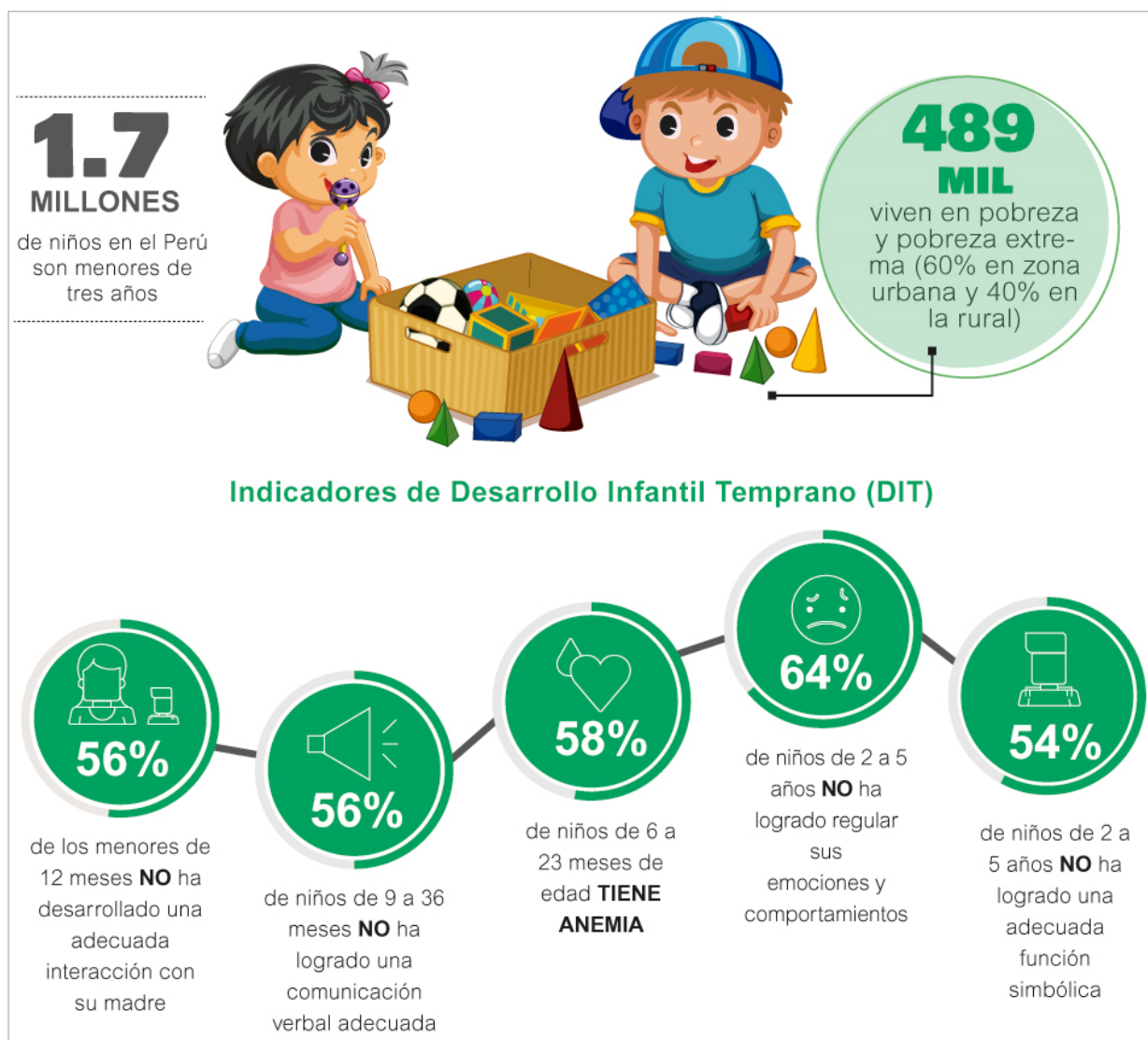
¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2021). Visitas domiciliarias a escala y desarrollo infantil.

¹¹ La principal causa de salida de las cuidadoras (y facilitadoras) es la necesidad de generar mayores ingresos. La salida de una madre o facilitadora del Programa puede retrasar o limitar la prestación del servicio en una comunidad entre un mes y un año; y se sabe que aquellas niñas y niños bajo el cuidado de madres cuidadoras con mayor experiencia evidencian tener mejores interacciones y mejores resultados en su desarrollo. Fuente: MIDIS (2017). Evaluación de Impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más - Resultados finales. Informe de evaluación. Lima, Perú. MIDIS (2017). Tomado de "Informe Final de Evaluación de Continuidad del Programa Nacional Cuna Más". MIDIS (2022). Documento elaborado por Apoyo Consultoría.

¹² Ministerio de Educación (2022). Escala. Magnitudes.

locales de gestión pública que atienden a ciclo I. De estos, 7,420 locales son PRONOEI de ciclo I¹³. Existe una demanda por servicios de cuidado diurno. Estudios realizados por el MINEDU en San Martín y Lima Metropolitana señalan que las familias prefieren dejar a sus niños pequeños bajo el cuidado de profesionales. En general, existe una diferencia muy amplia en la atención que brinda el MINEDU al ciclo I con el ciclo II (niños de 3 a 5 años) donde se tiene una tasa neta de matrícula del 90%¹⁴.

La primera infancia en el Perú



Fuente: INEI / MIDIS (2022). Elaboración propia.

Propuestas para atender a la primera infancia

El diagnóstico de la primera infancia corrobora que nuestro país no presenta buenos indicadores en Desarrollo Infantil Temprano y que la cobertura de atención está muy por debajo de la demanda real. Por ello, se presentan tres propuestas específicas para incrementar la cobertura y mejorar los niveles de atención a las familias con niños menores de tres años con el apoyo y rol activo del sector privado:

¹³ Ministerio de Educación (2022). Censo Educativo.

¹⁴ Ministerio de Educación (2022). Escala. Magnitudes.

■ **Propuesta 1: Impulsar la universalización progresiva de la atención integral a los niños menores de tres años**

Contribuir a aumentar la oferta pública de servicios de atención integral para menores de 3 años a través de la implementación de las siguientes acciones entre el Estado y el sector privado:

- **Promover la modalidad de Obras por Impuestos, enfocada en la construcción de cunas en municipios donde la empresa privada tiene operaciones o pertenezca a su zona de influencia.** Esto permitirá acelerar la ampliación de la oferta de servicios de cuna y cuna-jardín del MINEDU como del SCD del PNCM, y apoyar con la conversión de los Programas No Escolarizados de ciclo I en cunas.
- **Habilitar a las empresas y sociedad civil para que vía sus programas de inversión o responsabilidad social asuman acciones a favor de la comunidad en los distritos dónde tienen operaciones.** Articular con el sector privado, vía sus programas de inversión o responsabilidad social, la implementación de estrategias para atender a familias con niños menores de tres años y sus familias, incluyendo la habilitación de espacios públicos para brindar espacios de juego a los niños en plazas y parques.
- **Fortalecer el desarrollo de competencias parentales a través de programas de consejería y orientación.** Convocar a la empresa privada para que disemine mensajes o contenidos relevantes sobre desarrollo infantil temprano tanto a sus empleados como clientes, a través de sus plataformas, circuitos cerrados de televisión, en sus productos de consumo, puntos de venta, entre otros. Esto requiere trabajar de manera articulada con el MINEDU y MIDIS en una propuesta colegiada, brindando recomendaciones sobre crianza y desarrollo infantil, e informando a las familias sobre los servicios disponibles desde los distintos sectores. Asimismo, promover la creación del premio de “Buenas Prácticas en Primera Infancia” dirigido a empresas que contribuyen al fortalecimiento de competencias parentales.

■ **Propuesta 2: Mejorar la calidad de atención de los servicios de cuidado del Programa Cuna Más y fortalecer los servicios de cuna del MINEDU**

Es necesario continuar con la mejora de la calidad de los servicios. Para ayudar a contribuir con dicha propuesta proponemos:

- **Contribuir con la formación de docentes especializados y promover la profesionalización o tecnificación de las cuidadoras.** Trabajar con el sector privado para brindar programas de capacitación y formación de personal en la atención integral de niños menores de tres años, tales como: aprendizaje temprano, consejerías a padres, alimentación y seguimiento a la salud.
- **Trabajar con institutos, universidades y empresas para la certificación de cuidadores como técnicas de Educación Inicial o profesoras.**

■ **Propuesta 3: Promover la inversión del sector privado y la sociedad civil en la provisión de servicios de cuna**

Esta propuesta está focalizada principalmente en incrementar la oferta de servicios de cuna desde el sector privado. Para concretar esta propuesta, planteamos:

- **Dar incentivos tributarios a empresas que ofrecen beneficios a sus empleados para acceder a opciones de cuidado a sus trabajadores.** Las empresas pueden explorar distintas modalidades, ya sea asegurar cupos en cunas privadas existentes para sus empleados, pagar un porcentaje del costo de la cuna directamente a sus empleados, entre otros.

- **Promover que las empresas puedan brindar de manera voluntaria el servicio de cunas** -previa comprobación de que cuenta con más de 100 mujeres con hijos menores de 3 años-, a través de la firma de convenio con el MINEDU quien debe asegurar la plaza docente, capacitación, supervisión y monitoreo. Las empresas proporcionarían el espacio, su acondicionamiento y mantenimiento.
- **Promover la gestión de los servicios de cuna por el sector privado.** Implementar el modelo de prestación indirecta a través de convenios o alianzas público-privadas, donde la provisión del servicio público está a cargo del sector privado, u organizaciones sin fines de lucro, y el Estado paga un monto por niño atendido. Estas cunas deben estar alineadas al estándar establecido por el PPR DIT. El componente de nutrición puede implementarse en alianza con las ollas comunes.

Estas propuestas requieren que el MINEDU actualice sus normas técnicas a fin de lograr que todos estos servicios sean incluidos en el sistema para regular la calidad y evitar que funcionen guarderías con el único requisito de licencia comercial.

En el siguiente cuadro se especifican las responsabilidades para el cumplimiento de cada una de las **tres propuestas presentadas en este documento**:

PROPUESTA	ACCIONES	RESPONSABLES
Impulsar la universalización progresiva de la atención a los niños menores de tres años	<p>Promover la modalidad de Obras por Impuestos, enfocada en la construcción de cunas en municipios donde la empresa privada tiene operaciones o pertenezca a su zona de influencia.</p> <p>Habilitar a las empresas y sociedad civil para que vía sus programas de inversión o responsabilidad social asuman acciones a favor de la comunidad en los distritos dónde tienen operaciones.</p> <p>Fortalecer el desarrollo de competencias parentales a través de programas de consejería y orientación.</p>	<p>MINEDU MEF Gobierno Local Sector privado</p>
Mejorar la calidad de atención de los servicios de cuidado del Programa Cuna Más y fortalecer los servicios de cuna del MINEDU	<p>Contribuir con la formación de docentes especializados y promover la profesionalización o tecnificación de las cuidadoras.</p> <p>Trabajar con institutos, universidades y empresas para la certificación de cuidadores como técnicas de Educación Inicial o profesores</p>	<p>MIDIS MINEDU Sector privado</p>
Promover la inversión del sector privado y la sociedad civil en la provisión de servicios de cuna	<p>Dar incentivos tributarios a empresas que ofrecen beneficios a sus empleados para acceder a opciones de cuidado a sus trabajadores.</p> <p>Promover que las empresas puedan brindar de manera voluntaria el servicio de cunas -previa comprobación de que cuenta con más de 100 mujeres con hijos menores de 3 años-, a través de la firma de convenio con el MINEDU.</p> <p>Promover la gestión de los servicios de cuna por el sector privado.</p>	<p>Sector privado MEF MINEDU</p>

Comentario final

Queda claro que la mejor inversión para un país está en el desarrollo de la primera infancia, pues más adelante se verá reflejada en la formación integral de las personas que tendrán la capacidad de ejercer mejor su ciudadanía y productividad y competitividad en el mundo laboral. Sabiendo esto, el reto ahora es que los gobiernos de turno se comprometan a poner en la agenda pública la atención integral de los niños menores de tres años, se establezca como política de Estado y que haya un trabajo efectivo para mejorar los indicadores de Desarrollo Infantil Temprano.

**DOCUMENTO
ACTUALIZADO POR:***

Erika Dunkelberg
*Líder de la comunidad
temática de Educación Básica
Regular de IPAE.*

Especialista en Desarrollo Infantil
Temprano, Asociación
Educación y Desarrollo

Emma Rosa Aguirre
Ex Coordinadora del Grupo
Impulsor de la Educación Inicial

Con los aportes y revisión de Juanita Sheridan y Ethel Gherzi (Red Nacional de Promoción para la Primera Infancia) y Elena Valdiviezo (PUCP y Red Nacional de Promoción de la Infancia)

(*) La primera versión del documento fue elaborada por la **Comisión de Primera Infancia** promovida por IPAE e integrada por: Marisol Bellatín, Cofundadora Nido La Casa Amarilla y Colegio Áleph y Líder de la comisión; Emma Aguirre, Coordinadora del Grupo Impulsor de la Educación Inicial; Piera Carreras, Consultora en educación; Erika Dunkelberg, Especialista en Desarrollo Infantil Temprano, Asociación Educación y Desarrollo; Carolina Méndez, Especialista en Educación, BID; Rita Sorio, Especialista en Salud y Protección Social, BID; Leticia Malaquio, Gerente de Educación de IPAE; y, Patricia Herrera, Jefa de Proyectos de IPAE.

Aprendizaje en los jóvenes: Hacia una oferta educativa más amplia, flexible y de calidad

Ideas fuerza

1. En Perú, **3 de cada 10 jóvenes que egresan de la educación básica acceden a la educación superior**. En Chile esta cifra es 85%, y en Colombia y México 51% (MINEDU, 2021).
2. En este contexto, también es preocupante los jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINIs). Se estima que en Perú tenemos **1.17 millones de jóvenes en esta condición** (IEDEP, 2024). Un estudio del BID señala que incorporarlos en la fuerza laboral puede aportar cerca de 5% al PBI.
3. Entre el 2014 y 2018, **de los egresados de educación básica que accedieron a la educación superior, solo el 15.3% ingresó a modalidades no universitarias** (MINEDU, 2020). Existe entonces poco interés por parte de los jóvenes hacia la educación superior tecnológica y técnico-productiva, que demanda el mercado laboral.
4. Actualmente, la ampliación de la oferta educativa en educación superior tecnológica encuentra dificultades debido a que la normativa del MINEDU establece que **cada nuevo programa formativo de un instituto licenciado debe pasar también por un proceso de licenciamiento, inclusive si este ya es dictado en alguna otra modalidad (presencial, semipresencial o a distancia)** o en otra sede de la misma institución.
5. De otro lado, existe una desvinculación entre la oferta educativa y los programas de estudio, con las necesidades del mercado laboral. Por eso, **la pertinencia de los programas educativos de institutos y universidades deben estar vinculados a los perfiles profesionales establecidos en el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)**, e incluir el nivel de empleabilidad de los egresados.
6. La PNESTP propone incrementar el acceso a la educación superior, **pasando de 3 de cada 10 peruanos a 5 de cada 10 al 2030**. Para lograrlo se requiere una estrategia de **ampliación y diversificación de la oferta** educativa a nivel nacional, bajo criterios de calidad y pertinencia, **impulsando la educación semipresencial y a distancia plena**.
7. Por ello, es urgente **ampliar, actualizar y flexibilizar la oferta de educación superior**. Asimismo, **fomentar el acceso a la educación superior técnica y técnico-productiva**, poniendo en valor el Marco Nacional de Cualificaciones para disminuir brechas y acercarnos a las tendencias laborales.
8. Finalmente, planteamos la **ampliación de los mecanismos de financiamiento para el acceso a la educación superior como la Beca TEC, cuya cantidad aún es insuficiente para promover más profesionales técnicos (300 Beca TEC versus 20,000 Beca 18 para universidades)**; así como una **atención especial para los jóvenes que ni estudian ni trabajan**, con el fin de incorporarlos a la fuerza laboral.

En IPAE Acción Empresarial, como parte de nuestros Principios por una Educación de Calidad, promovemos un aspecto clave:

- **Aprendizaje a lo largo de la vida:** promover una educación continua, con una oferta educativa flexible y de calidad, con diversidad de modelos y que responda a las aspiraciones de las personas y a las necesidades del entorno, para desarrollar su proyecto de vida y actualizarse profesionalmente.

El presente documento aborda este Principio y recoge las investigaciones y experiencias de los autores, miembros de la Comunidad de Líderes de Educación de IPAE, con el objetivo de plantear propuestas concretas, en especial para promover el aprendizaje en los jóvenes, luego de concluir con la educación básica, condición relevante para impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida.

Situación actual

En Perú existen 8.4 millones de jóvenes de 15 a 29 años¹, de los cuales solo el 12% acceden a la educación superior; mientras que en Chile esta cifra es 85%, y en Colombia y México 51%². Esta cifra podría ser más preocupante en la actualidad, considerando un posible incremento en el número de jóvenes NINI (jóvenes que ni estudian ni trabajan). Se estima que en el 2024 cerca de 1.17 millones de los jóvenes del país eran NINI³.

Por otro lado, la oferta educativa y los programas de estudio de la educación superior parecen no estar articulados a la demanda laboral. La ENHAT 2017-2018 reveló que el 47% de las empresas tiene dificultades para encontrar profesionales con el perfil idóneo. A su vez, más del 80% de las empresas indican que faltan habilidades socioemocionales en su personal, tales como trabajo en equipo, responsabilidad y liderazgo⁴.

Aunque existe la percepción que hay un exceso de oferta educativa, lo cierto es que dicha oferta no responde suficientemente a las necesidades de los ciudadanos y del mercado laboral: el 19% de personas con educación universitaria se encuentra subempleada; dicha cifra se incrementa a 25% en el caso de la educación superior no universitaria⁵.

En los últimos años, el Perú viene desarrollando esfuerzos para ordenar y mejorar la calidad de la oferta educativa superior. Sin embargo, las necesidades de los estudiantes y los requerimientos presentes y futuros del mercado laboral demandan una oferta educativa más flexible, modernizada y ampliada pertinentemente, con el fin de atender e impulsar la competitividad del país.

Jóvenes estudiantes de educación superior técnica y técnico-productiva

En Perú tenemos 986 instituciones de educación superior tecnológica y 1,654 centros de educación técnico-productiva (CETPRO)⁶. En el 2016 se dictó la Ley N° 30512 – Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, con el fin de regular la creación, licenciamiento, régimen académico, gestión, supervisión y fiscalización de los institutos y escuelas de educación superior públicos y privados. Esta norma tuvo como finalidad que dichas instituciones

¹ SENAJU (2024). Informe nacional de juventudes Reactivación económica y brechas pendientes 2021.

² Ministerio de Educación (2024). Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva-PNESTP.

³ Los "Ninis" en el Perú ascienden a casi 1,17 millones. Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (2019). Encuesta de habilidades al trabajo (ENHAT) 2017-2018: Causas y consecuencias de la brecha de habilidades en Perú.

⁵ Ministerio de Educación (2020). Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva - PNESTP.

⁶ Ministerio de Educación. ESCALE. Magnitudes 2024.

brinden una formación de calidad para el desarrollo integral de las personas, respondiendo a las necesidades del país, del mercado laboral y del sistema educativo; así como su articulación con los sectores productivos, y que permita el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En el 2018 se inició el proceso de licenciamiento, en el marco del reglamento de la Ley N.° 30512 y la Norma Técnica de Condiciones Básicas de Calidad para el Procedimiento de Licenciamiento de los Institutos de Educación Superior, aprobado mediante Resolución de Secretaría General N.° 322-2017-MINEDU y modificado por la Resolución Ministerial N.° 035-2018-MINEDU. A partir de entonces, solo 16 escuelas y 189 institutos de educación superior tecnológicos han logrado licenciarse tras aprobar el proceso liderado por el Ministerio de Educación (MINEDU)⁷.

De otro lado, con el objetivo de ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación superior, en agosto del 2020 el MINEDU aprobó la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP). La PNESTP impulsa estrategias y mecanismos para el acceso, estableciendo trayectorias educativas flexibles y diversas que permitan a la población contar con una mejor preparación para el trabajo, y continuar formándose a lo largo de la vida, contribuyendo así al desarrollo sostenible y a la competitividad del país.

Con respecto al crecimiento de la matrícula en educación superior tecnológica y técnico-productiva, no existe un incremento significativo, como se refleja en el cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Evolución de la matrícula tecnológica y técnico-productiva pública y privada

AÑO	PÚBLICAS		PRIVADAS		TOTAL	
	MATRICULA	VAR.ANUAL	MATRICULA	VAR.ANUAL	MATRICULA	VAR.ANUAL
2018	323,209	-	434,947	-	758,156	-
2019	328,594	1.7%	449,783	3.4%	778,377	2.7%
2020	354,367	7.8%	398,282	-11.5%	752,649	-3.3%
2021	354,367	0.0%	398,282	0.0%	752,649	0.0%
2022	312,644	-11.8%	488,788	22.7%	801,432	6.5%
2023	324,420	3.8%	525,217	7.5%	849,637	6.0%
2024	320,785	-1.1%	509,693	-3.0%	830,475	-2.3%

Fuente: MINEDU 2024. ESCALE-MAGNITUDES.

La PNESTP representa un avance al incorporar la educación técnico-productiva como una oportunidad formativa, la cual ha sido poco apreciada y relegada en la demanda de educación a nivel nacional: de los egresados de la educación básica que accedieron a educación superior entre el 2014 y el 2018, un 20.4% ingresó a una universidad; mientras que un 15.3% ingresó a modalidades no universitarias⁸.

Las preferencias hacia la educación universitaria responderían a incentivos sociales de mayor prestigio y mayores retornos⁹; así como a la poca información existente respecto a la orientación vocacional de los estudiantes para acceder a la educación superior tecnológica y técnico-productiva¹⁰. Sin embargo, hoy en día el mercado laboral requiere más egresados de la educación tecnológica y técnico-productiva (22%), que universitarios (17%)¹¹.

⁷ Ministerio de Educación (2025). Ver: <http://www.minedu.gob.pe/superiortecnologica/consulta-instituto.php>

⁸ Ministerio de Educación (2020). Política Nacional de Educación Superior y Técnico – Productiva (PNESTP).

⁹ Benavides, Martín. (2008). Análisis de programas, proceso y resultados educativos en el Perú: Contribuciones empíricas para el debate. Educación superior en el Perú: Tendencias de la demanda y oferta. J. J. Díaz, 83-129, GRADE. Tomado de MINEDU (2020). PNESTP.

¹⁰ Yamada, G. & Lavado, P. (2017). Educación superior y empleo en el Perú: Una brecha persistente. Universidad del Pacífico. Tomado de MINEDU (2020). PNESTP.

¹¹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2023). Demanda de ocupaciones a nivel nacional 2023. Encuesta de Demanda Ocupacional (ENDO).

Financiamiento

Existe una alta probabilidad que aumente la deserción de aquellos jóvenes que no cuentan con recursos económicos para llevar o continuar una carrera profesional.

En Perú contamos con Beca 18, como mecanismo de apoyo financiero para mejorar el acceso, permanencia y culminación de estudios de educación superior en el país. Esta iniciativa –subvencionada por el MINEDU y otorgada por el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC)– está dirigida a jóvenes, egresados de la Educación Básica Regular, Educación Básica Alternativa o Educación Básica Especial, con alto rendimiento académico y bajos recursos económicos (pobres o pobres extremos de acuerdo al Sisfoh) o poblaciones vulnerables o en situaciones especiales¹².

No obstante, desde el 2018 se registra un importante descenso (-38%) en el otorgamiento total de becas, como lo muestra el cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Evolución de Beca 18, total de becas atendidas 2018-2022 (becarios nuevos y becarios continuadores)

AÑO	BECARIOS NUEVOS	BECARIOS CONTINUADORES	TOTAL
2018	1,859	32,883	34,742
2019	3,194	20,709	23,903
2020	4,741	16,105	20,846
2021	4,996	13,692	18,688
2022	5,000	16,578	21,578

Fuente: MINEDU (2023).

Cabe destacar que, del total de nuevas becas otorgadas en el 2022, 79% fueron para universidades y 21% para institutos y escuelas de educación superior pedagógica y tecnológica. Las nuevas becas otorgadas alcanzan una cobertura de solo el 2.7% de la población objetivo; ello a pesar de la notable mejora en el presupuesto asignado a PRONABEC. En el 2022, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) fue de S/ 1,023 millones (ver Cuadro N° 5); de los cuales S/ 485 millones se ejecutaron en BECA 18 y S/ 447 millones en otras becas.

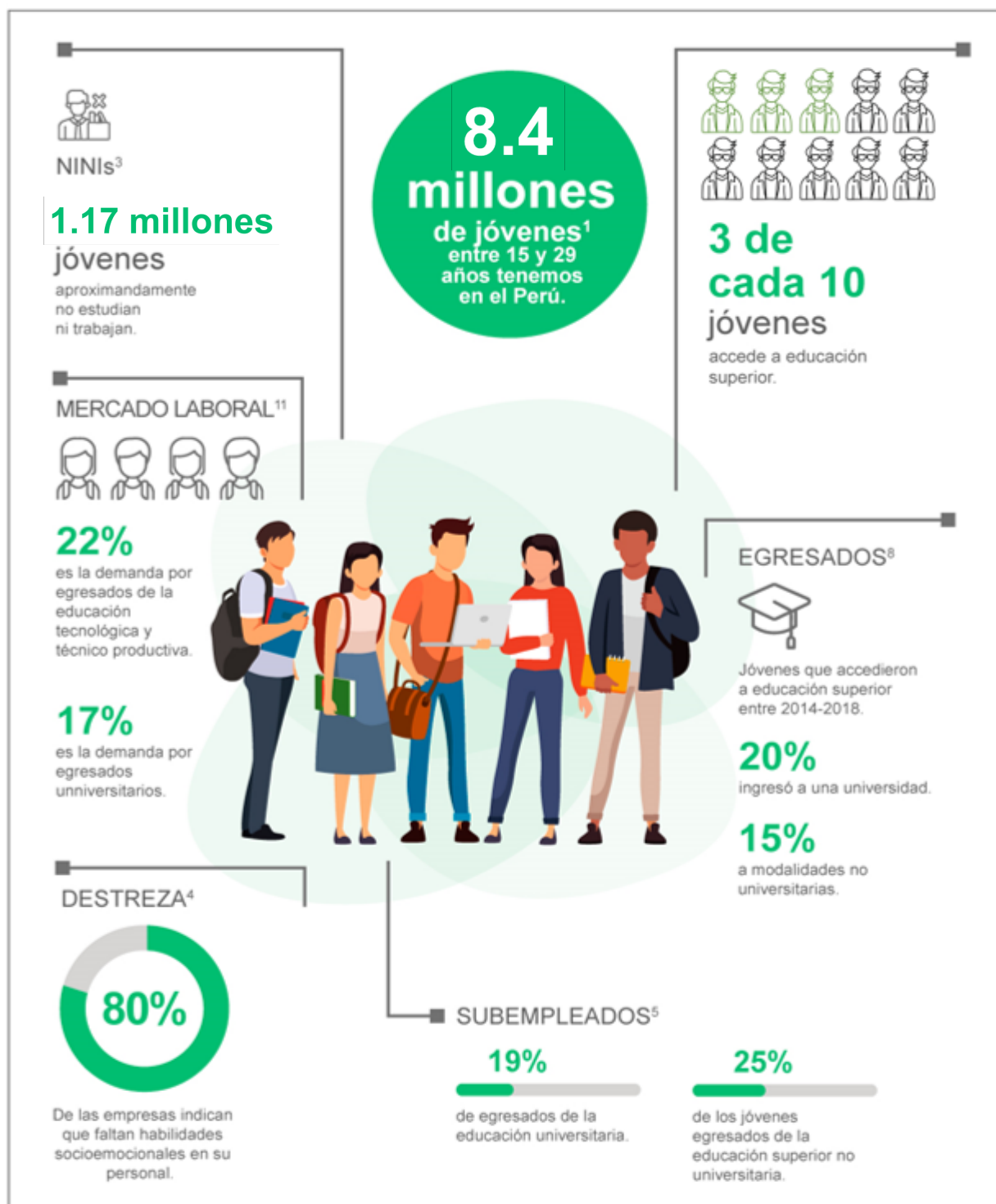
Cuadro N° 3: Evolución presupuesto PRONABEC 2018-2022 (millones de soles)

AÑO	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO	PRESUPUESTO EJECUTADO
2018	677.5	96.9%
2019	641.9	98.3%
2020	887.7	92.3%
2021	1,173.8	93.7%
2022	1,023.2	98.2%

Fuente: MINEDU (2023).

¹² Ministerio de Educación (2023). Memoria anual del PRONABEC 2022.

Radiografía de los jóvenes en el Perú



Jóvenes que ni estudian ni trabajan

Un informe de Manpower (2022) revela que 8 de cada 10 jóvenes en Perú tiene dificultades para encontrar empleo, siendo las principales razones por las que se les dificulta encontrar trabajo la falta de experiencia (33%) y los sueldos bajos (19%)¹³.

¹³ Manpower Group (2022). Escasez de oportunidades laborales para jóvenes 2022.

En el 2021, el desempleo juvenil fue de 10.5%, menor al pico alcanzado en el 2020 por motivos de la pandemia por el COVID-19 (13.1%). No obstante, la tendencia es que las personas jóvenes registran mayor desempleo en comparación con la PEA total¹⁴. Se podría indicar que la reactivación económica ha contribuido a la disminución del desempleo, aunque esta ha ocurrido bajo condiciones de informalidad: en el 2021 la tasa de informalidad en jóvenes de entre 15 y 19 años que contaban con trabajo alcanzó el 98.3%, considerado el porcentaje más alto en la última década.

De otro lado, se estima que al 2022, el Perú albergaba a cerca de 1.5 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINIs). Cabe precisar que en Lima se concentra el 46.3% de NINIs a nivel nacional, seguido por La Libertad (6.7%) y Piura (5.2%)¹⁵. Según el Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima, los NINIs que cuentan con educación superior concluida y que perdieron el interés por insertarse al mercado laboral debido a la escasa demanda laboral ascendió a 382 mil personas (25.8% del total).

Un estudio de GRADE indica que los jóvenes NINIs constituyen una población vulnerable con alta probabilidad de quedar socialmente excluidos, debido a las dificultades que enfrentan para insertarse en el mercado laboral o conseguir un empleo adecuado¹⁶. Las razones por las cuales un joven se convierte en NINI son diversas; sin embargo, no cabe duda de que ellos representan capital humano que el país debe aprovechar.

Al respecto, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que incorporar a los jóvenes NINI en la fuerza laboral puede aportar cerca del 5% al PBI¹⁷. Por lo tanto, urge invertir en la productividad de los jóvenes en esta condición, para que ello repercuta en el desarrollo del país.

Propuestas para una oferta educativa más amplia, flexible y de calidad en la Educación Superior Universitaria y Tecnológica

■ Propuesta 1: Ampliar, modernizar y flexibilizar la oferta universitaria

Se requiere que las instituciones de educación universitaria brinden una oferta educativa que se ajuste a los diversos perfiles y necesidades de los jóvenes, respondiendo a los aprendizajes post pandemia, así como a la demanda presente y futura del mercado laboral. Para ello proponemos las siguientes acciones:

- ◆ **Desarrollar la capacidad de rendición de cuentas de las universidades públicas y privadas, en el contexto post licenciamiento, que va de la mano con la autonomía, a fin de alcanzar y mejorar sus estándares de calidad**, particularmente respecto a la responsabilidad que implica contar con las condiciones necesarias para la creación de nuevos programas o ampliación de modalidades de estudio.
- ◆ **Garantizar una supervisión con criterios transparentes y objetivos por parte de la SUNEDU; de tal manera que se evalúe de acuerdo a la pertinencia o modelo educativo de cada institución educativa**, promoviendo la innovación necesaria y criterios justos y equitativos, para evitar asimetría en la educación.
- ◆ **Promover las modalidades de estudio en las universidades –presencial, semipresencial y a distancia al 100%– siendo parte de la estrategia establecida por la PNESTP el garantizar un mayor acceso a la educación superior**, atendiendo la diversidad y

¹⁴ SENAJU (2021).

¹⁵ IEDEP (2023).

¹⁶ GRADE (2018). Más allá de los nini: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú.

¹⁷ Citado por Oswaldo Molina (Setiembre, 2020).

respondiendo con pertinencia a las necesidades de los estudiantes, para alcanzar la meta del 50% de acceso al 2030.

- ◆ **Actualizar la Ley Universitaria, realizando una revisión sistémica de su Capítulo Académico, para que el sistema universitario peruano sea más competitivo, permita la incorporación de tecnología, internacionalización e innovación educativa.** Es imperativo que los estudiantes cursen los créditos académicos según sus propias condiciones y necesidades y no con una duración mínima de cinco años. Igualmente, que se pueda impartir el periodo de verano sin límites de créditos, tanto para adelantar como para recuperar cursos. Ello permitiría que culminen la carrera según sus tiempos e incorporarse más prontamente al mundo laboral.

■ **Propuesta 2: Ajustes de las normas de Licenciamiento de IESs y EESTs**

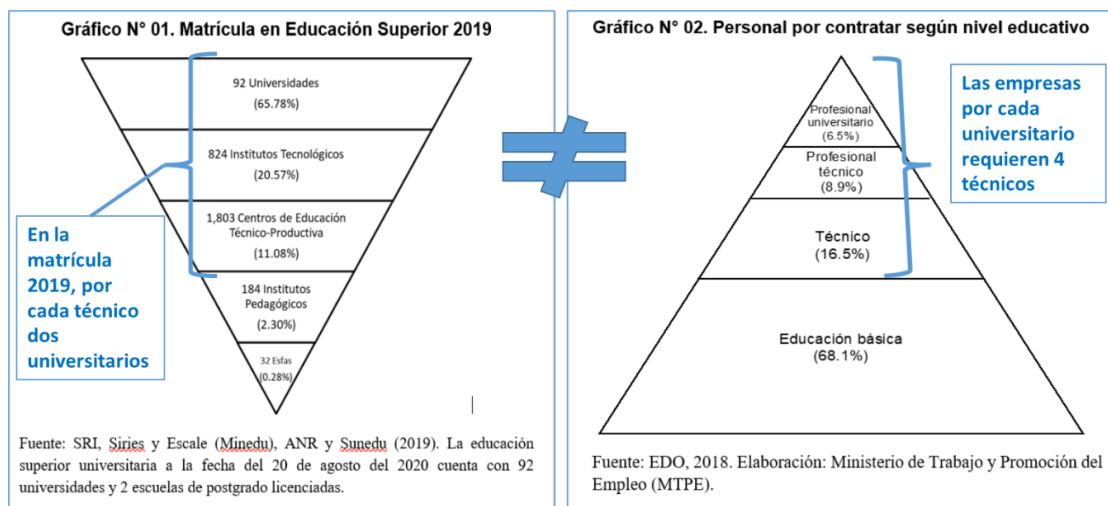
Transcurridos siete años de la promulgación de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, tenemos: 109 instituciones licenciadas de un total 1,112; es decir, tenemos un avance del 10%. De las 109 instituciones licenciadas, 102 son privadas y solo 7 son públicas.

La mayoría de las instituciones no cumple con las nuevas condiciones básicas de infraestructura (altura de aulas, anchos de puerta u otras condiciones “especiales”), con los requisitos de establecer contratos o convenios de cinco años con empresas o proveedores, o contar con tres años de equipamiento. Así como con los requisitos de sostenibilidad financiera “especiales” que se contradicen con la naturaleza de la mayoría de las instituciones catalogadas por la SUNAT como “pequeña empresa” en el contexto post pandemia y el actual panorama económico. Para revertir esta situación proponemos las siguientes acciones:

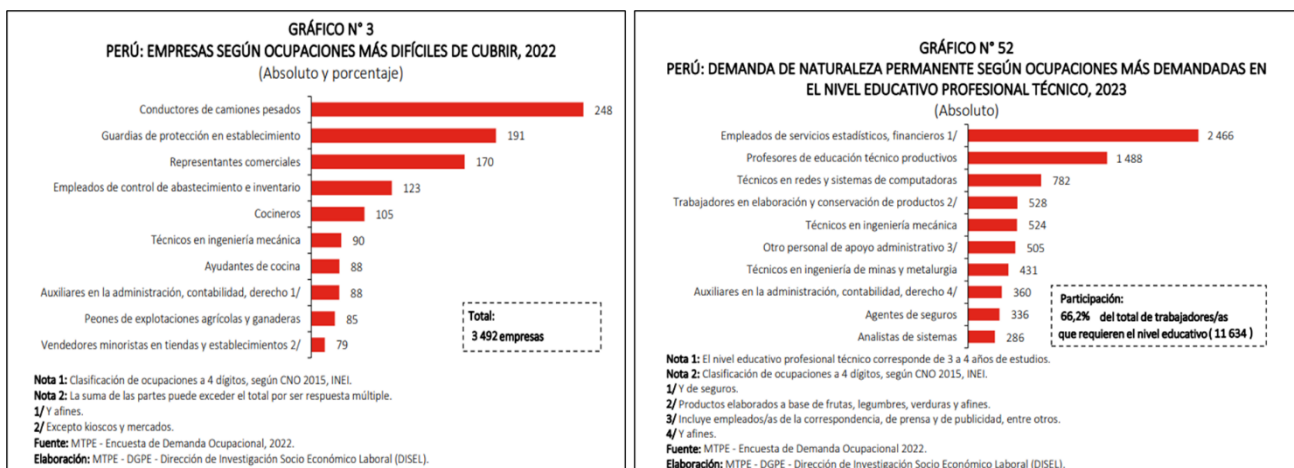
- ◆ **Ajustar las normas de infraestructura a la Norma Técnica A.120 Accesibilidad universal en edificaciones, del Reglamento Nacional de Edificaciones,** validando su cumplimiento con el certificado ITSE emitido por la municipalidad correspondiente.
- ◆ **Reducir los requisitos de contratos y convenios con empresas y proveedores a un año,** con cláusulas de renovación.
- ◆ **Reducir el requisito de equipamiento disponible a un año,** para evitar obsolescencia tecnológica.
- ◆ **Eliminar los requisitos de sostenibilidad económico-financiera** validando solo el cumplimiento de las obligaciones tributarias y financieras, y el récord de Infocorp o uno alternativo.

■ **Propuesta 3: Revalorización de la Educación Superior Tecnológica**

Según la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva del 2020:



De otro lado, según el MINTRA tenemos dificultad para cubrir puestos laborales tanto profesionales como ocupacionales:



Para revertir esta situación proponemos las siguientes acciones:

- ◆ **Impulsar alianzas de los institutos públicos con empresas de cada región**, para recibir financiamiento, acceso a equipos y tecnología especializados, **y vincular la oferta formativa y a los egresados con el mercado local**, impactando en el sistema productivo de cada zona geográfica.
- ◆ **En este último año se ha lanzado BECA TEC** con 300 becas de estudios superiores tecnológicos y técnico productivos, sin embargo, no es suficiente para alcanzar a la demanda actual, es vital que las becas otorgadas por el PRONABEC se encuentren alineadas en porcentaje a lo que demanda el mercado (20% para universidades y 80% para institutos).
- ◆ **Campaña anual de difusión del MINEDU en los colegios de educación secundaria sobre los resultados de las Encuestas de Demanda Ocupacional del MINTRA**, presentando los casos de éxito de técnicos y profesionales técnicos. **Así como establecer ferias de institutos para acercar la oferta a los estudiantes.**
- ◆ **Implementar las certificaciones laborales en la educación secundaria en alianza con institutos y/o CETPROs licenciados.** Los talleres pueden llevarse dentro del currículo o en formato extracurricular estableciendo que al 2025 al menos el 10% de los egresados de secundaria cuenten con certificaciones que les permitan insertarse en el mercado laboral.

Comentario final

El Perú requiere promover diversas estrategias para ampliar y flexibilizar la oferta de la educación superior tecnológica, con el fin de desarrollar al capital humano necesario para impulsar la competitividad del país y el desarrollo de su ciudadanía. Los jóvenes precisan con urgencia que sus necesidades e intereses, así como los requerimientos actuales y futuros del mercado laboral, sean movilizadores de un cambio en la oferta formativa y que esta impulse su aprendizaje a lo largo de la vida.

DOCUMENTO ACTUALIZADO POR*:

Emma Barrios
*Líder de la comunidad
temática de Educación
Superior Universitaria de
IPAE.*

Vicerrectora de Desarrollo
y Aprendizaje Digital en la
Universidad Continental

Julio Cárdenas
*Líder de la comunidad
temática de Educación
Superior Tecnológica de
IPAE.*

Director General en el IES
ELITEC

(*) La primera versión del documento fue elaborada por la **Comisión de Aprendizaje en los Jóvenes** promovida por IPAE e integrada por: Gonzalo Galdos, Presidente de OLC, Vicepresidente de Futura Schools y Líder de la comisión; Juan Manuel Ostoja, CEO de la USIL; Luis Lescano, Presidente del Instituto Peruano de Derecho Educativo; Milagros Morgan, Vicerrectora Académica y de Investigación de la UPC; Verónica Zapata, Consultora en Políticas Públicas y Regulación; Leticia Malaquío, Gerente de Educación de IPAE; y, Patricia Herrera, Jefa de Proyectos de IPAE.

Medidas para mejorar la Formación Inicial Docente

Ideas fuerza

1. El docente juega un rol fundamental para concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equitativa y pertinente. Por ello, **la calidad de un sistema educativo encuentra como límite la calidad de sus docentes** (McKinsey Institute, 2007). Para que esto sea posible, es indispensable proporcionar al docente las condiciones que su rol demanda, éstas incluyen una adecuada formación inicial y en servicio, y condiciones laborales adecuadas y justas, que garanticen su bienestar y promuevan su desarrollo profesional.
2. Tomando en cuenta todo esto, la Formación Inicial Docente (FID) es un proceso clave. Sin embargo, la FID estuvo entre las políticas menos atendidas por largo tiempo, comenzando una primera reforma en el 2015, luego de los preocupantes resultados de una prueba de egreso dados a conocer en el 2014 (Cuenca, 2014); los mismos que fueron confirmados al aplicarse **la Prueba Única Nacional 2019 de egresados, de acuerdo a la cual el 100% de egresados de institutos no superó la subprueba de conocimientos pedagógicos, el 80% no aprobó razonamiento lógico y el 41% desaprobó comprensión lectora** (MINEDU, 2020).
3. En el marco de la Ley N.° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, el Perú ha iniciado un proceso de reforma de la FID con tres componentes fundamentales: transformar a los institutos en Escuelas de Educación Superior especializadas, garantizar condiciones de funcionamiento a través del licenciamiento, e implementar nuevos Diseños Curriculares Básicos Nacionales (DCBN) basados en un Perfil de egreso orientado a competencias (MINEDU, 2021). Pese a su importancia, el proceso avanza de forma muy lenta e interrumpida por los constantes cambios en la gestión del sector. Por eso, planteamos un conjunto de medidas destinadas a darle el impulso que necesita:
 - a. Priorizar el fortalecimiento institucional de los institutos pedagógicos y su transformación al Modelo de Escuela de Educación Superior Pedagógica EESP.
 - b. Dar impulso a la carrera del formador de docentes, que permita profesionalizar la especialización y captar a los mejores docentes para asumir el rol formador.
 - c. Establecer rutas y condiciones pedagógicas para garantizar el logro de las competencias básicas establecidas en el perfil de egreso.
 - d. Implementar acciones que permitan captar a los mejores estudiantes para convertirse en futuros docentes.

Estas propuestas se dan en el marco de los *Principios de Acción por una Educación de Calidad*, que visibilizan el compromiso de IPAE Acción Empresarial con la educación:

- **Revalorar la docencia en la sociedad:** fortalecer la imagen del docente como un profesional relevante en la sociedad, identificando referentes y buscando atraer talento joven a la docencia.
- **Potenciar el rol docente:** fortalecer al docente como gestor de la formación integral de los estudiantes, fomentando su autonomía, innovación, trabajo colaborativo, didáctica basada en la indagación e incorporación de nuevas tecnologías, para lograr un mayor impacto en su entorno y en la sociedad.
- **Docencia basada en el mérito profesional:** fomentar que la docencia sea una profesión con altos estándares de calidad y enfocada al logro de los aprendizajes, por lo que es necesario propiciar el desarrollo continuo del docente, con una remuneración acorde al mérito y políticas que garanticen su bienestar integral.

El presente documento parte de estos Principios y recoge investigaciones y experiencias de los autores y de otros especialistas, miembros de la Comunidad de Líderes de Educación de IPAE, con el objetivo de plantear propuestas de mejora concretas.

Situación actual

En el sistema educativo peruano, la FID se da en las universidades y en los Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP), públicos y privados. Los institutos pedagógicos cobran especial relevancia porque alrededor de 5 de cada 10 docentes son formados por estas instituciones¹. Sin embargo, la calidad de la FID en el país continúa siendo un problema que urge atender, tal como lo revelan los críticos resultados de la Prueba Única Nacional aplicada a egresados de los institutos en el 2019; de acuerdo con esta, el 100% de evaluados no superó la subprueba de conocimientos pedagógicos, el 80% no aprobó razonamiento lógico y el 41% desaprobó comprensión lectora.

En el marco de la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, se inició en el país un proceso de reforma de la FID con tres componentes: “un Modelo de Servicio Educativo para Escuelas de Educación Superior Pedagógica, un proceso de Licenciamiento y la construcción de Diseños Curriculares Básicos Nacionales (DCBN) de once programas de estudio de la Formación Inicial Docente” (MINEDU, 2021). Sin embargo, este proceso avanza muy lento: en julio de 2023, de los 184 institutos pedagógicos que existen en el país, solo 32 están licenciados² (28 públicos y 4 privados)³. Tampoco se ha avanzado suficientemente en dotar a las EESP de las condiciones necesarias para transitar a lo establecido en la RVM N° 570-2018, que define las características y funcionamiento de las EESP. Para contar con las condiciones básicas de calidad en todas las EESP se requiere de mayor inversión y, más crítico aún, de un plan de ordenamiento, optimización y fortalecimiento previos.

En cuanto a los formadores, no se han implementado las acciones necesarias para contar con una carrera del formador. Por ejemplo, el sueldo de un formador de docentes está por debajo del de un maestro de educación básica y no se están dando condiciones atractivas para la contratación de buenos formadores. Un estudio elaborado por el Instituto de Estudios Económicos para la UNESCO reveló que el 30% de los docentes que terminan siendo formadores afirma que cualquier otra profesión es mejor que la de docente, y el 35% dice que estudió docencia porque no contaba con recursos para seguir otra carrera⁴. Además, las normas señalan que solo los docentes de profesión, y del mismo

¹ Ministerio de Educación (2023). MEMORANDUM N° 00553-2023-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITEN. Fuente Nexus y Ayni (30/06/2023)

² Este licenciamiento rige desde el 2019, con la Resolución Viceministerial No. 227-2019-MINEDU, que aprueba la Norma Técnica de las Condiciones Básicas de Calidad para el proceso de Licenciamiento.

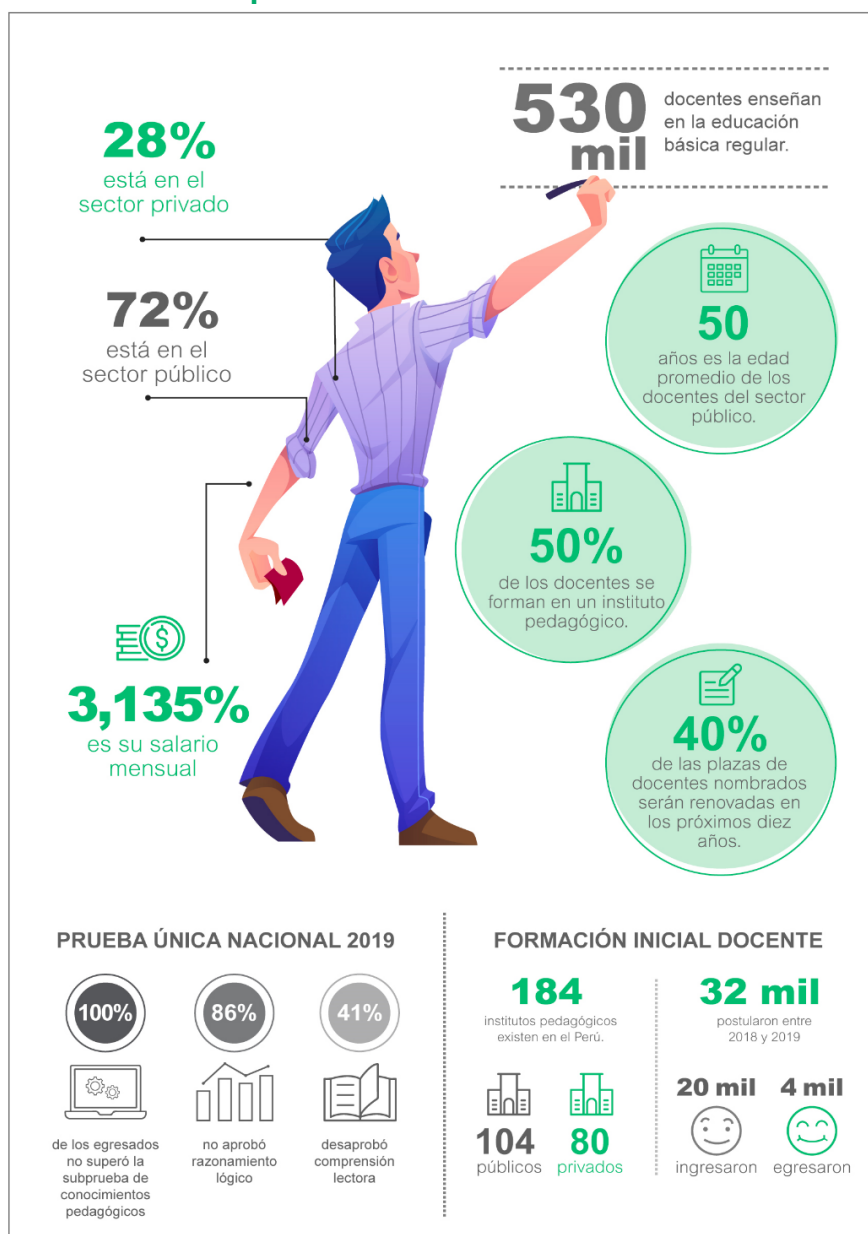
³ Ministerio de Educación (2023). Ver <http://www.minedu.gob.pe/superiorpedagogica/escuelas-licenciadas/>

⁴ Cuenca, R. & Carrillo, S. (2017). Una mirada a la profesión docente en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Documento elaborado para

nivel educativo, pueden cumplir el rol de formadores, quitándole la posibilidad a los futuros docentes de formarse con un equipo multidisciplinario de profesionales.

La evidencia nos muestra también que gran número de los postulantes que ingresan a la carrera docente no cuentan con un nivel suficiente en el desarrollo de las competencias básicas de la formación escolar, que no logran recuperar durante la formación docente, la misma que continúa dándose mayormente desde un enfoque de enseñanza memorístico, poco reflexivo y alejado de la práctica que busca el nuevo currículo de la Educación Básica Regular. Cabe puntualizar que el 80% de los formadores no promueve el pensamiento crítico y apela a la memorización o repetición de datos⁵. Por ello, al concluir con sus estudios en los institutos pedagógicos, los nuevos maestros no logran cumplir con las competencias previstas en el perfil del egresado. Es más, durante los años 2020 y 2022 ingresaron 55 mil postulantes a la carrera docente, pero solo 16 mil egresaron (MINEDU, 2023).

El perfil del docente en el Perú



Tomando en cuenta que la edad promedio de los docentes del sector público es de 50 años, y que se estima que en los próximos diez años se renovará el 40% de estas plazas⁶, tenemos ahora la oportunidad

UNESCO.

⁵ Ministerio de Educación (2020). Dirección de Formación Inicial Docente.

⁶

de hacer los cambios necesarios para transformar la educación del país.

Propuestas para mejorar la Formación Inicial Docente

Luego de conocer el diagnóstico actual, a continuación presentamos un conjunto de propuestas específicas para mejorar la Formación Inicial Docente.

■ **Propuesta 1: impulsar el fortalecimiento institucional de los institutos pedagógicos y su transformación al Modelo de Escuela de Educación Superior Pedagógica EESP en cada región**

Consiste en dar impulso sostenido a la transformación efectiva de los institutos pedagógicos en escuelas pedagógicas EESP, tal como plantea la Ley N.° 30512, sobre la base de cinco acciones:

- ◆ **Implementar un plan de ordenamiento y optimización en base a estudios de la oferta y demanda regional**, considerando la necesidad real de docentes, en especial cuando hay déficit en la atención, como es el caso de la educación intercultural bilingüe. Este proceso deberá estar a cargo de los gobiernos regionales (GORE), los mismos que deberán presentar un plan de reordenamiento, como paso previo al proceso de licenciamiento, que permita la transformación hacia las Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP); tal como lo establece la Ley N.° 30512 y la RVM N.° 570-2018 del Modelo de servicio para las EESP.
- ◆ **Impulsar, en el marco de convenios intergubernamentales, que cada GORE identifique en el más breve plazo (2024-2025) a los institutos pedagógicos que requiere para atender la demanda y puedan convertirse en EESP, e inicie acciones para su fortalecimiento.** MINEDU y GORE deberán asignar recursos financieros y asistencia técnica, con el fin de asegurar que cumplan con los criterios y condiciones básicas de calidad. Parte de este proceso deberá considerar la formulación de proyectos de inversión que incluya entre otras medidas, acciones orientadas a contar con profesionales con las competencias pedagógicas y directivas necesarias para la gestión de las EESP. Esta medida debería contar con el concurso del sector privado en cada territorio y a nivel nacional.
- ◆ **Revisar los procesos de licenciamiento de los institutos y escuelas e identificar las condiciones técnicas, presupuestales y de gestión para una implementación adecuada del proceso.** Para implementar estas acciones resulta indispensable que el MINEDU revise las funciones y responsabilidades de la Dirección de Formación Inicial Docente (DIFOID), focalizándose en su rol rector y en el liderazgo del proceso de planificación de la oferta de docentes a nivel nacional. Adicionalmente, considerar una entidad independiente (similar a la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria - SUNEDU) que deberá hacerse cargo del licenciamiento, con el presupuesto correspondiente. Los gobiernos regionales deberán potenciar su rol para promover el tránsito efectivo de los institutos licenciados en EESP con las condiciones de calidad establecidas en las normas. Se podría contar también con alianzas con el sector privado para asistencia técnica, en particular con EESP privadas innovadoras que hayan ya cumplido con su licenciamiento.
- ◆ **Definir los niveles de autonomía institucional de institutos pedagógicos y escuelas pedagógicas**, revisando y modificando la normativa vigente para fortalecer su gestión y el rol del director, así como de sus equipos directivos, haciéndolos responsables de la toma de decisiones y rendición de cuentas.
- ◆ **Impulsar la revisión de los procesos de implementación de los nuevos diseños curriculares básicos nacionales, esto implica revisar la normativa, evaluar su pertinencia y brindar condiciones de asistencia técnica.** Se debe poner especial énfasis en cuanto a las competencias docentes para promover el desarrollo emocional de los estudiantes y el manejo de las competencias tecnológicas y de inteligencia artificial.

Propuesta 2: Promover la carrera del formador de docentes para captar y preparar a los

■ mejores

Para promover una mejor captación y preparación de formadores de docentes, se propone llevar a cabo las siguientes acciones:

- ◆ **Mejorar los procesos de selección e incorporación a la carrera de los formadores y directores de los institutos pedagógicos**, asegurando que cumplan el perfil requerido para el desarrollo de los nuevos diseños curriculares, creando las plazas necesarias, garantizando el debido presupuesto para su mantenimiento y asegurando condiciones atractivas para ellos.
- ◆ **Evaluar a los actuales formadores, con el fin de implementar un plan formativo para el fortalecimiento de capacidades y/o evaluar un plan de renovación para los que no cumplan con el perfil** establecido en la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes. Adicionalmente, se deberán mejorar las condiciones de contratación de quienes cumplan con el perfil.
- ◆ **Permitir y promover que docentes de Educación Básica de cualquier nivel y profesionales de distintas carreras** -como psicólogos especialistas en niños y adolescentes, científicos, historiadores, lingüistas, matemáticos y otros especialistas de las áreas curriculares, así como docentes de otros niveles educativos- **puedan ejercer el rol de formadores** -previa certificación de competencias-, con el fin de enriquecer la experiencia formativa de los futuros docentes. En este sentido, incluso se puede facilitar e incentivar que los mejores docentes de educación básica puedan ser formadores a tiempo parcial.
- ◆ **Implementar y revisar periódicamente un plan para la formación de formadores**, en un trabajo conjunto del MINEDU e instituciones formadoras con prestigio, centrado en su profesionalización, sus competencias docentes, su desarrollo personal y ético, su capacidad de reflexionar sobre la práctica para innovar y producir conocimiento pedagógico. El plan debe considerar el perfil del formador de formadores, los requisitos para su selección, condiciones para su permanencia, los resultados esperados, estrategias formativas, evaluación, certificación, entre otras medidas. Este sería el primer paso para llevar a las EESP a convertirse en laboratorios de innovación y en un factor decisivo para la mejora educativa del país.

■ Propuesta 3: Establecer rutas y condiciones pedagógicas para que la Formación Inicial Docente garantice el logro de las competencias establecidas en el perfil de egreso.

Para ello, se proponen tres acciones:

- ◆ **Mejorar -a mediano plazo- los requisitos de ingreso a los institutos, escuelas o facultades de educación**; que aseguren que los estudiantes que inician la formación tengan la posibilidad de cumplir con el perfil de egreso. Dichas condiciones deben ser cubiertas, de preferencia en el proceso de admisión o durante ciclos de nivelación, de ser necesario.
- ◆ **Implementar un proceso de diagnóstico inicial y nivelación de los estudiantes**, a partir de la evaluación de ingreso, de la observación y de entrevistas, que permitan poner en marcha acciones de nivelación y acompañamiento a lo largo de toda la carrera y de manera consistente, con el fin de consolidar las competencias no logradas en la educación básica.
- ◆ **Asegurar que los estudiantes adquieran experiencia en la práctica docente desde el primer año de formación** (observación, práctica guiada, acompañada o en equipo, además de las prácticas pre profesionales), en alianza con escuelas públicas y privadas referentes, previamente seleccionadas. Se propone simplificar los protocolos y alentar que las escuelas reconocidas por su innovación y resultados se conviertan en centros de práctica, posibilitando a su vez que sus docentes y directivos sean mentores de los futuros docentes. Asimismo, la institución formadora de docentes podría implementar una Escuela Laboratorio, con la finalidad de enriquecer la formación de los estudiantes.

■ Propuesta 4: captar a los mejores estudiantes para convertirse en los futuros docentes

Para ello proponemos la puesta en marcha de las siguientes acciones:

- ◆ **Continuar mejorando las condiciones laborales y salariales de la carrera, con el fin de atraer e incentivar el interés de los mejores talentos.** Ello implica también implementar – desde el sector público y privado- campañas de revalorización y reconocimiento del rol docente, identificando referentes para la sociedad, cuyas experiencias reales resalten su rol y aporte en la sociedad.
- ◆ **Promover programas de sensibilización, orientación vocacional y nivelación de competencias** dirigidos a los estudiantes de educación secundaria con miras a la entrega de becas especiales para la formación docente.
- ◆ **Promover programas de doble titulación en las universidades,** como oferta para estudiantes de otras carreras (previamente definidas por las necesidades del sistema educativo), con el propósito de recuperar el interés de aquellos alumnos que no eligieron la docencia en su momento por resultarles poco atractiva. Así, paralelamente a sus últimos dos años de estudios, los universitarios podrían llevar los cursos necesarios para ser completados con un año de práctica profesional que los certifique adicionalmente como maestros.
- ◆ **Permitir que las universidades puedan ofrecer nuevamente los programas de complementación pedagógica** con las mismas exigencias que hoy se les solicita a las escuelas pedagógicas EESP, con el fin de agilizar este proceso y promover la vocación docente en profesionales que terminan otras carreras.

En el siguiente cuadro se especifican las responsabilidades para el cumplimiento de cada una de las cuatro **propuestas presentadas en este documento**:

PROPUESTAS	ACCIONES	RESPONSABLE
Impulsar el fortalecimiento institucional de los institutos pedagógicos y su transformación al Modelo de Escuela de Educación Superior Pedagógica EESP	Implementar un plan de ordenamiento y optimización en base a estudios de la oferta y demanda regional	Gobierno Regional
	Impulsar, en el marco de convenios intergubernamentales, que cada GORE identifique en el más breve plazo (2024-2025) a los institutos pedagógicos que se requiere para atender la demanda y puedan convertirse en EESP, e inicie acciones para su fortalecimiento	Gobierno Regional
	Revisar los procesos de licenciamiento de los institutos y escuelas e identificar las condiciones técnicas, presupuestales y de gestión para una implementación adecuada del proceso	MINEDU
	Definir los niveles de autonomía institucional de los institutos pedagógicos y escuelas pedagógicas.	MINEDU Congreso
Promover la carrera del formador de docentes para captar y preparar a los mejores	Impulsar la revisión de los procesos de implementación de los nuevos diseños curriculares básicos nacionales, esto implica revisar la normativa, evaluar su pertinencia y brindar condiciones de asistencia técnica	MINEDU
	Mejorar los procesos de selección e inducción a la carrera de formadores y directores de los institutos pedagógicos.	MINEDU
	Evaluar a los actuales formadores, con el fin de implementar un plan formativo para el fortalecimiento de capacidades y/o evaluar un plan de renovación para los que no cumplan con el perfil.	MINEDU
	Permitir y promover que docentes de Educación Básica destacados de cualquier nivel y profesionales de distintas carreras, puedan ejercer el rol de formadores.	MINEDU
Establecer rutas y condiciones pedagógicas para que la Formación Inicial Docente garantice el logro de las competencias establecidas en el perfil de egreso.	Implementar y revisar periódicamente un plan para la formación de formadores.	MINEDU
	Mejorar – a mediano plazo- los requisitos de ingreso a los institutos, escuelas o facultades de educación	MINEDU IESP / EESP Universidades
	Implementar un proceso de diagnóstico inicial y nivelación de los estudiantes.	IESP/ EESP
Captar a los mejores estudiantes para convertirse en los futuros docentes.	Asegurar que los estudiantes adquieran experiencia en la práctica docente desde el primer año de formación.	MINED U IESP EESP
	Continuar mejorando las condiciones laborales y salariales de la carrera, con el fin de atraer e incentivar el interés de los mejores talentos.	MINEDU MEF
	Promover programas de sensibilización, orientación vocacional y nivelación de competencias.	MINEDU IESP Universidades Sociedad Civil
	Promover programas de doble titulación en las universidades.	Universidades
	Permitir que las universidades puedan ofrecer nuevamente los programas de complementación pedagógica.	MINEDU Congreso

Comentario final

Nuestro país necesita docentes bien formados, por ello, urge revalorar esta profesión en la sociedad y potenciar el rol del maestro. Como se ha detallado en el presente documento, resulta fundamental profesionalizar la carrera y atraer el mejor talento, dando las condiciones necesarias para exigir que la formación logre el perfil de docente que permita transformar verdaderamente la educación peruana.

En esta tarea estamos llamados todos a participar. La empresa privada puede jugar un rol interesante en las campañas de revalorización de la profesión, así como para la convocatoria de nuevos jóvenes que se preparen para serlo. En particular, las instituciones educativas privadas que tienen una trayectoria reconocida por su calidad e innovación educativa, pueden aportar su experiencia y buenas prácticas en los procesos que deben llevarse a cabo para la mejora de la Formación Inicial Docente con carácter de urgencia.

DOCUMENTO ACTUALIZADO POR*:

Cucha García de Valenzuela
Directora del Colegio Trener

Patricia Andrade
Especialista en Políticas
Educativas. Socia y Gerente de
ENACCION SAC

Idel Vexler
*Líder de la comunidad
temática de Docentes,
directivos y gestión de
IPAE.*
Asesor y conferencista
educativo

(*) La primera versión del documento fue elaborada por la **Comisión de Formación Inicial Docente** promovida por IPAE e integrada por: Cucha García de Valenzuela, Directora del Colegio Trener y Líder de la Comisión; Patricia Andrade, Especialista en Políticas Educativas, Socia y Gerente de ENACCION SAC; Piera Carreras, Consultora en educación; Susana Díaz, Gerente de Desarrollo Institucional de ADECOPA; Elías Neira, Presidente del Comité Estratégico de Educación de IPAE; Luciana Puente, Gerente General de Empresarios por la Educación; Olinda Vílchez, Consultora en educación; Leticia Malaquio, Gerente de Educación de IPAE; y, Patricia Herrera, Jefa de Proyectos de IPAE.

Propuestas para mejorar la Carrera Pública Magisterial

Ideas fuerza

1. Desde el 2014, **los docentes peruanos ingresan a la Carrera Pública Magisterial (CPM), a través de un proceso de evaluación que busca garantizar el nombramiento de profesores calificados;** para así impulsar la profesionalización de la docencia para mejorar la calidad del servicio educativo y elevar la valoración social de la carrera docente.
2. **Esta evaluación se desarrolla en dos etapas: una nacional y otra descentralizada.** En la nacional, se aplica la Prueba Única Nacional (PUN). Hasta el año 2019, la PUN tenía tres subáreas: comprensión lectora, razonamiento lógico y conocimientos pedagógicos de la especialidad, y era indispensable aprobar un determinado número de ítems en cada subprueba. En el 2022 se modifica pasando de tres a dos subáreas y se modifica también el peso y puntos de aprobación. En la descentralizada, se evalúa la competencia pedagógica y la trayectoria profesional.
3. **Entre 2018 y 2022, la Ley N.º 30747 incorporó la Vigésima Segunda Disposición Complementaria y Transitoria a la Ley de Reforma Magisterial,** autorizando de manera excepcional que el Ministerio de Educación convoque anualmente el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial (art. 19). Esta excepción buscó brindar mayores oportunidades de nombramiento y ampliar la cobertura docente, lo que explica el aumento de concursos nacionales en ese periodo. Durante este periodo, **se realizaron concursos nacionales de ingreso en 2019, 2021 y 2022, con una oferta histórica de plazas.** Solo en 2022 se convocaron más de 101 mil vacantes y más de 74 mil docentes lograron su nombramiento. **En la evaluación del 2024, de los 250 mil postulantes más de 223 mil rindieron la prueba nacional, de este total, solo aprobaron la PUN más de 63 mil postulantes.**
4. No todos los docentes que aprueban las dos etapas de la evaluación aceptan las plazas asignadas, ya sea porque son poco atractivas o porque son de acceso territorial o modalidad compleja. **Anualmente, un aproximado de 19 mil plazas dejan de ser cubiertas debido a que se encuentran ubicadas en zonas vulnerables y/o que no cuentan con condiciones necesarias para asegurar condiciones de vida segura y de calidad para el docente.** Por tanto, estas plazas son ocupadas por personas que no cumplen los requisitos mínimos para ejercer la docencia.
5. **La edad promedio de ingreso es 37 años.** Para cumplir la promesa de una carrera que alienta el ascenso y una mejora profesional, se requiere promover el ingreso de personas más jóvenes.
6. Con el fin de mejorar la profesionalización docente basada en el mérito, se plantea lo siguiente:
 - **Optimizar los procesos de evaluación, de modo tal que sea posible que más docentes ingresen a la CPM,** sin renunciar a la rigurosidad del proceso evaluativo que garantice el respeto a los criterios basados en el mérito profesional y la calidad docente.
 - **Usar los resultados de evaluación de ingreso a la CPM para mejorar la oferta formativa** (formación inicial y formación continua) que permita fortalecer las capacidades de los postulantes a la carrera docente.
 - **Promover que las plazas ubicadas en zonas vulnerables o de difícil acceso sean cubiertas por nombramiento.**
 - **Continuar con la evaluación de desempeño docente y promover un mayor acceso a cargos directivos.**

Introducción

"La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes". Esta es una de las conclusiones más difundidas del informe McKinsey (2007)¹, el cual señala que los países que han logrado un alto desempeño en su sistema educativo han implementado, entre otros, procesos efectivos de selección, junto con políticas destinadas a mejorar la formación, la motivación y el aprendizaje permanente de sus profesores.

En Perú, desde hace más de una década, se vienen implementando medidas en esta dirección. Un avance importante ha sido la Ley N° 29062, Ley que modifica la ley del profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial (CPM)², orientada a generar un marco normativo con criterios claros para ordenar el ingreso, ascenso y acceso a cargo, con mejoras remunerativas y de condiciones laborales.

Este primer valioso intento tuvo limitaciones, como el hecho de establecer que el ingreso a la Carrera mediante evaluación fuera voluntario. Debido a ello, al cabo de cinco años, el porcentaje de docentes que permanecía en el anterior marco normativo seguía siendo alto y solo los docentes que recién egresaban de la formación se sometían al proceso de evaluación. En el 2012, se aprueba un nuevo marco normativo: la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, estableciendo un sistema de evaluación para la adecuada selección, progresión, desarrollo profesional y mejora salarial de los docentes, a través de la CPM basada en el mérito³

Desde entonces se han realizado procesos de evaluación transparentes, pertinentes y en igualdad de condiciones que han logrado conseguir la confianza de los docentes, siendo valorados como una oportunidad de mejora y que promueve una cultura de evaluación que fortalece el sistema educativo peruano.

De otro lado, también se tiene evidencias de limitaciones que son motivo de preocupación, una de estas se refiere al escaso porcentaje de docentes que logra superar la prueba nacional: hasta la evaluación del 2019, en promedio solo 1 de cada 10 postulantes lograba pasar los niveles mínimos esperados en el desempeño de la prueba. Una de las consecuencias de esta situación es que, para cubrir el número requerido de plazas se recurre a la contratación de docentes que no aprobaron la PUN; es más, en el caso de plazas que resultan poco atractivas, se procede al contrato de docentes que no cumplen con los requisitos mínimos.

Esto es contrario a la finalidad de la CPM: asegurar que los docentes más calificados enseñen en las aulas, lo cual es particularmente relevante en aquellas instituciones educativas con presencia de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad; además, afecta a los docentes pues genera inestabilidad laboral. Estas situaciones, junto con otras, generan alertas en el interior de la comunidad educativa y ponen en riesgo la confianza docente, y de la sociedad. En general, genera insatisfacción y afecta el servicio educativo; adicionalmente, estos temores son utilizados por sectores resistentes a la evaluación, para desestimarla y debilitar el concepto de una carrera basada en el mérito.

Dado este escenario y convencidos de la necesidad de continuar con el esfuerzo que ha venido realizando el país para fortalecer la carrera docente, desde IPAE Acción Empresarial buscamos aportar a la discusión mediante la presente Ruta Perú en Educación, cuyo objetivo es analizar algunos de los principales problemas que presenta la CPM y proponer mejoras para el sistema de evaluación e ingreso y, por ende, para la profesionalización docente, fortaleciendo los mecanismos que asignen a

¹ McKinsey & Company (2017). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos.

² Ley No. 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, publicada el 11 de julio de 2007.

³ Por única vez se dispuso el traspaso automático al régimen de esta nueva ley, de todos los docentes que estaban bajo el régimen de la Ley de Profesorado; con ello, la evaluación obligatoria para el ingreso y para fines de nivelación de escala (temporal), ascenso y acceso a cargos.

los mejores en la formación de los estudiantes de la educación pública.

Este objetivo va en línea con nuestro Principio por una Educación de Calidad "Docencia basada en el mérito profesional", mediante el cual promovemos que la docencia sea una profesión con altos estándares de calidad y enfocada en el logro de aprendizajes. En ese sentido, resulta necesario propiciar el desarrollo continuo del docente, condiciones laborales adecuada, una remuneración acorde al mérito, así como políticas que garanticen su bienestar integral.

Situación actual

La Reforma Magisterial establece que para ingresar a la CPM los docentes deben pasar por una evaluación de ingreso, la cual se divide en dos etapas: una nacional y otra descentralizada. Los docentes se inscriben para participar en la evaluación, seleccionando las plazas que son de su interés, en orden de preferencia y en una única región, según su grupo de inscripción (modalidad, nivel y especialidad).

Para la evaluación de ingreso 2022 se estableció que la operatividad de la etapa nacional está a cargo del Ministerio de Educación - MINEDU (esta operación siempre estuvo a cargo del INEI). En la Prueba Nacional se pasó de tres subáreas -lectura (L), razonamiento (R) y conocimientos de la especialidad- a dos subáreas: (a) habilidades básicas (integrando L y R) y (b) conocimientos. El cambio no fue solo de agrupamiento, también varió el número de ítems y los pesos respectivos: L y R tenían 25 ítems cada una totalizando 50 y se debía aprobar por lo menos 15 de cada subárea; en la PUN modificada el total de ambas subáreas bajó a 25 sin requisito mínimo de aprobación; es decir, se puede aprobar la PUN incluso habiendo desaprobado ambas subáreas.

La etapa descentralizada también tuvo variaciones. Esta fase está a cargo de un Comité de Evaluación, para las IE polidocentes completas está integrado por (i) el director de la institución educativa (titular o encargado); (ii) el subdirector u otro profesor nombrado del mismo nivel o modalidad del postulante; y, (iii) un profesor nombrado del mismo nivel o modalidad del postulante. En el caso de las escuelas unidocentes, polidocentes incompletas o multigrado, el Comité Evaluador se constituye en la UGEL y está conformado por: (i) el Jefe del Área de Gestión Pedagógica o su representante o un Especialista en Educación de la UGEL del mismo nivel o modalidad que el evaluado, (ii) el Director de la Red Educativa o en su defecto un Especialista en Educación de la UGEL en Evaluación, o en su defecto, del mismo nivel o modalidad que el evaluado; y, (iii) un profesor nombrado del mismo nivel o modalidad que el evaluado.

Una vez aprobada la etapa nacional, el postulante deberá elegir una única región donde nombrarse y luego seleccionar la DRE o la(s) UGEL de su interés en esa región para ser evaluado en la etapa descentralizada.

En la etapa descentralizada se evalúa la competencia pedagógica y la trayectoria profesional⁴. Para pasar a esta etapa se deben cumplir con los puntajes mínimos establecidos en la Prueba Nacional: (i) obtener 84 puntos o más en la subprueba de Conocimientos Pedagógicos, Curriculares y Disciplinarios de la Especialidad y (ii) obtener 110 o más en el puntaje total de la Prueba Nacional. Los postulantes que superen la Prueba Nacional deben seleccionar una región para el nombramiento, y UGEL o DRE

⁴ El MINEDU define la Competencia Pedagógica como la facultad del docente para facilitar actividades que, en el marco de atención a la diversidad, promuevan aprendizajes significativos, lo que se evidencia cuando gestiona situaciones desafiantes y motivadoras y ofrece soporte pedagógico a los estudiantes en un clima favorable; demostrando idoneidad profesional para participar en la gestión de la IE y compromiso con su profesión docente. La Competencia Pedagógica es evaluada mediante la observación del desenvolvimiento del postulante durante la facilitación de una actividad de aprendizaje y una entrevista con la que se recoge información con respecto a su perfil para participar en la gestión de la institución educativa (IE) y a su compromiso docente.

para ser evaluados en la siguiente etapa.

Los docentes que superen los puntajes mínimos establecidos en las etapas nacional y descentralizada, pueden realizar la selección de las IIEE de su interés para ser nombrados. Cada docente podrá seleccionar como mínimo 20 IIEE con plazas vacantes o la oferta máxima disponible para su grupo de inscripción, en una única región⁵.

Cabe precisar que la evaluación de ingreso 2022 presenta algunas modificaciones relevantes con respecto a la última aplicada en el 2019. La primera de ellas corresponde a la modificación de la Prueba Nacional (ex PUN), anteriormente compuesta por tres subpruebas: (i) comprensión lectora, (ii) razonamiento lógico; y, (iii) conocimientos pedagógicos de la especialidad necesarios para el desarrollo de la enseñanza. En la edición 2022, las subpruebas de comprensión lectora y razonamiento lógico se fusionan en la subprueba de habilidades generales, se reduce a la mitad el número de preguntas evaluadas, siendo una subprueba que aporta menor puntaje y sin puntaje mínimo requerido para aprobar esta etapa.

En el siguiente cuadro se muestran los puntajes que se consideraron para el concurso de ingreso a la CPM en el año 2019 y 2022.

Evaluaciones para el ingreso a la CPM 2019 y 2022

Periodo	Etapas	Evaluación	No. de preguntas	Valor por pregunta	Puntaje máximo	Puntaje mínimo requerido
2019	Nacional	Subprueba de comprensión lectora	25	2	50	30
		Subprueba de razonamiento lógico	25	2	50	30
		Subprueba de conocimientos pedagógicos	40	2.5	100	60
		Puntajes de la etapa nacional			200	120
	Descentralizada	Observación de aula	-	-	50	30
		Entrevista	-	-	25	-
		Trayectoria profesional	-	-	25	-
		Puntajes de la etapa descentralizada			100	30
Puntajes totales				300	150	

2022	Nacional	Habilidades generales		25	2	50	-
		Conocimientos pedagógicos, curriculares y disciplinares de la especialidad		50	3	150	84
		Puntajes de la etapa nacional			200	110	
	Descentralizada	Competencia pedagógica	Observación	-	-	50	30
			Entrevista	-	-	10	-
		Trayectoria profesional		-	-	40	-
		Puntajes de la etapa descentralizada				100	30
	Puntajes totales				300	140	

Fuente: Ministerio de Educación

Elaboración propia

La segunda modificación relevante está referida al cronograma. El concurso de ingreso a la CPM de 2022 inició en noviembre de dicho año con la etapa nacional, la cual culminó en enero de 2023 con la publicación de resultados finales de la prueba nacional, dando paso a la etapa descentralizada; la cual, a diferencia de años previos, ha tenido una duración superior, extendiéndose a 9 meses. Con ello, la publicación de ganadores del concurso de ingreso a la CPM estaría ocurriendo un año después de

⁵ RVM No. 081-2022-MINEDU se establecen las disposiciones que regulan el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial 2022 y que determina los cuadros de mérito para la contratación docente 2023-2024 en IE públicas de educación básica.

iniciado el proceso (octubre de 2023). De acuerdo a estos plazos, quienes resulten ganadores de plazas ingresarán al proceso de contratación docente 2024⁶.

Sumado a lo anterior, se han identificado una serie de problemas asociados a la poca capacidad para cubrir plazas docentes por nombramiento. Las evaluaciones de los últimos años han demostrado que cada vez más docentes se presentan a la CPM, pero pocos aprueban la primera etapa y son menos los que logran una plaza. En promedio –hasta la evaluación del 2019– un poco más del 10% de docentes que postulaban a la CPM superaban la etapa nacional y apenas el 4.2% alcanzaba una plaza en condición de nombramiento. No obstante, si analizamos los resultados del 2022 se observa que de 276 mil evaluados en la etapa nacional, 46% (128 mil) aprobó la prueba; resultado muy por encima al comportamiento promedio de años previos, lo cual podría responder a los cambios señalados previamente en la prueba nacional. En la evaluación de 2019, de 212 mil evaluados en la etapa nacional, solo el 8% (casi 17 mil) logró aprobar; de ellos, solo 4.5 mil docentes fueron asignados a una plaza dentro de una oferta de 26 mil plazas vacantes⁷.

Evolución de postulantes y asignación de plazas a través del concurso de nombramiento

Año	Inscritos	Evaluados en la etapa nacional	Aprueban en la etapa nacional	Ganadores de plaza	Plazas ofertadas
2015		192,397	25,109	8,137	19631
2017		208,026	22,115	10,932	37,201
2018	217,191	194,556	24,044	10,120	35,865
2019	230,952	212,456	15,874	4,554	26,549
2022	315,651	276,221	128,000	(*)	105,843
Promedio 2015-2019		201,859	21,786	8,436	29,812

(*) Cronograma 2022-2023: en octubre 2023 se publicará los ganadores de plaza.

Fuente: Ministerio de Educación

Elaboración propia

Ante esta situación se genera una corriente que pone en discusión el rigor de las modificaciones realizadas a la prueba nacional aplicada en el 2022, porque: se hicieron cambios sin que se haya informado sobre los criterios técnicos en los que se sustenta, generando controversia el que, por ejemplo, ya no sea relevante para aprobar la Prueba Nacional el demostrar capacidad de comprensión lectora y razonamiento. Por ello, para asegurar los criterios técnicos y la confianza y legitimidad, resulta necesario evaluar.

Al respecto, resulta útil analizar los resultados del estudio realizado en 2020 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁸, en el cual se analizó si los instrumentos de evaluación de ingreso a la CPM logran identificar a aquellos docentes que pueden tener impacto significativo en sus estudiantes. El informe corroboró que existe una correlación positiva entre los resultados de los docentes que aprueban la prueba nacional y los de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). En el caso de la subprueba de conocimientos pedagógicos, la correlación fue más alta y significativa con el logro de aprendizajes de los estudiantes, mientras que en las áreas de razonamiento y comprensión existe correlación, aunque menor. En tal sentido, si bien la PUN estaría logrando el objetivo de seleccionar a los docentes más calificados, podría realizarse una revisión técnica de los pesos, puntos de corte e ítems de cada subprueba con base en la evidencia.

Adicionalmente, según el informe, no se evidenció una asociación significativa entre los resultados de

⁶ MINEDU. Evaluación docente. <https://evaluaciondocente.perueduca.pe/nombramiento2022/cronograma/>

⁷ MINEDU. Evaluación docente. <https://evaluaciondocente.perueduca.pe/evaluacion-en-cifras/>

⁸ BID (2008). Teacher Hiring Instruments and Teacher Value Added: Evidence from Peru.

los docentes en la etapa descentralizada -observación de aula y trayectoria- y los resultados de la ECE. Este dato lleva a la necesidad de revisar los medios usados en esta fase, considerando además que, dado el peso otorgado a la trayectoria, podría ocurrir que docentes que superaron la PUN con un puntaje alto, sean desplazados en el cuadro de orden de méritos por otros docentes con menor puntaje en la PUN, pero con más años de experiencia. Cabe recordar que la edad promedio de ingreso es 37 años, hecho que restringe las oportunidades para concursar a ascensos y acceso a cargos.

Otra situación crítica para considerar es el efectivo nivel de desarrollo de las capacidades que son evaluadas y que, se espera, hayan sido desarrolladas como parte de la formación inicial. Al respecto, también existe evidencia de dificultades en este nivel. La Prueba Nacional de 2019, reveló que el 100% de los egresados de institutos pedagógicos no superó la subprueba de conocimientos pedagógicos, 86% no aprobó la de razonamiento lógico y 41% desaprobó la de comprensión lectora⁹.

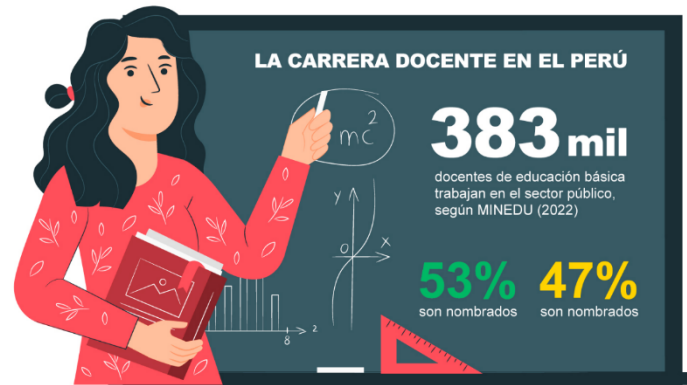
Un segundo problema se refiere a las plazas vacantes y plazas ocupadas por docentes contratados. Lo descrito anteriormente genera un déficit de docentes nombrados para ocupar las plazas requeridas. Esta situación lleva al MINEDU a contratar docentes en las plazas vacantes, con el fin de asegurar la prestación del servicio educativo, contrataciones que incluyen a quienes no han aprobado las evaluaciones, lo que contraviene el propósito de la Reforma Magisterial. Actualmente, el 47% son docentes contratados que no han aprobado la PUN. Este hecho además genera inestabilidad laboral, ya que cada año, los docentes contratados y que aspiran a nombramiento, vuelven a pasar por todo el proceso y son otra vez contratados en el caso de no lograr aprobar la evaluación.

Otro aspecto para tomar en cuenta es que, si bien el concurso de nombramiento permite que los mejores docentes ocupen plazas, la evidencia demuestra que no todos los docentes que aprueban la etapa nacional aceptan las plazas disponibles. Esto se debería a posibles desincentivos en las condiciones laborales de tales plazas, en su mayoría ubicadas en zonas rurales dispersas y/o en zonas vulnerables del país, y/o que no cuentan con las condiciones necesarias para ofrecer una adecuada calidad de vida para ellos y sus familias. Del 75% de plazas no seleccionadas por los docentes durante el proceso de concurso para nacional del año 2019 se concentran en el ámbito rural (8 mil de 11 mil plazas). Del total de plazas ofertadas y no seleccionadas, el 98% correspondían a una escuela EIB, el 73% son plazas en zonas de frontera, el 67% son plazas unidocentes y multigrado, y el 65% se ubican en zona rural 1 (más alejadas)¹⁰.

La suma de las dificultades señaladas está generando un desbalance, ya que, en los últimos años, el número de profesores que ingresaron a la carrera es menor que el número de docentes que cesan de la misma. En este sentido, ratificando la importancia y validez de un sistema de evaluación confiable y riguroso, consideramos que, a 10 años de aprobada la Ley de Reforma Magisterial, se cuentan con resultados y evidencias que permiten plantear la necesidad de una revisión técnica de las normas y disposiciones consideradas en la CPM, con el objetivo de fortalecerla. Con ello, además, se podría mitigar el efecto de cuestionamientos que en ocasiones se orientan a intereses particulares y distan del derecho de los estudiantes a contar con profesores idóneos y recibir una educación de calidad.

⁹ MINEDU-Dirección de Formación Inicial Docente-DIFOID (2021). Información respecto a los estudiantes de las IESP y/o respecto a la carrera docente.

¹⁰ MINEDU-DIGEDD-DIED. Concurso Público de Ingreso a la Carrera Pública 2019.



Proceso de ingreso a la carrera magisterial Concurso realizado en 2019⁷



Propuestas para mejorar la Carrera Pública Magisterial

El análisis sobre el ingreso a la CPM pone en evidencia que es necesario fortalecer dicho proceso, con el fin de continuar impulsando mejoras en la Reforma Magisterial. La evidencia demuestra que el proceso de nombramiento presenta ciertas complejidades que imposibilitan que se pueda atender con celeridad la demanda de profesores nombrados que el sistema requiere; y aunque en el concurso 2022 – 2023 hay un intenso programa para ampliar tanto las plazas como mejorar la Prueba Nacional para lograr que más docente la aprueben, se sigue cuestionando.

Por otro lado, es necesario invertir tiempo y recursos en el uso de los resultados obtenidos en las evaluaciones de ingreso a la CPM, con el fin de promover la mejora continua de la calidad profesional e idoneidad de los docentes para el logro del aprendizaje y del desarrollo integral de los estudiantes.

Según los reportes indican que no todos los docentes que aprueban la evaluación de ingreso a la CPM aceptan las plazas asignadas, principalmente por encontrarse en zonas vulnerables, lo que lleva al MINEDU a contratar docentes que no necesariamente cuentan con las competencias suficientes. La propuesta frente a esta afirmación sería desarrollar acciones que permitan atraer o comprometer a los docentes a aceptar las plazas, que podría ser con incentivos o convenios institucionales.

Sobre los cargos directivos, hoy en día, solo el 29% de directores y subdirectores accedieron por concurso, el 71% son docentes encargados como directivos (entre nombrados y contratados).

Por todo lo antes mencionado, se presentan a continuación las propuestas para optimizar el sistema de evaluación e ingreso a la Carrera Pública Magisterial basada en el mérito:

N°	PROPUESTAS
Más plazas para docentes calificados	
Las propuestas sugeridas mejorarían la evaluación de profesores, aumentando su número en la CPM sin afectar la integridad del proceso de selección basado en la meritocracia. Esto conduciría a tener más docentes calificados en las instituciones educativas públicas.	
1	Aprobar una Ley para que los concursos de nombramiento sean anuales al 2030.
2	Alcanzar la meta de 80% de plazas de docentes nombrados como mínimo al 2030 y el 20% de contratados. Actualmente, los contratados son el 47% y los nombrados 53%.
3	Incrementar el número de plazas para los ascensos, especialmente de la quinta a la octava escalas magisteriales.
4	Crear una línea dentro de la CPM con su propio escalafón para los psicólogos escolares.
Evaluación del desempeño docente	
La Evaluación del Desempeño Docente tiene como objetivo ayudar en la formación de los maestros de la Carrera Pública Magisterial al identificar su nivel de desempeño y mejorar su enseñanza. Esto beneficiaría especialmente a los maestros de primaria y secundaria que no fueron evaluados en la primera fase, fortaleciendo sus competencias docentes.	
7	Reiniciar la evaluación de desempeño para los profesores de primaria y secundaria.
8	Dar énfasis a que los profesores de la educación intercultural dominen la lengua originaria.
9	Desarrollar programas de formación y capacitación para maestros bilingües, con el propósito de que puedan ocupar plazas en las escuelas rurales de las áreas andinas y amazónicas, así como en regiones fronterizas. Esto garantizará la disponibilidad de docentes bilingües en las instituciones educativas de estas zonas.
10	Dar una bonificación a los profesores que son tutores.

Comentario final

La educación es un derecho que contribuye a lograr sociedades más justas, productivas y equitativa, por ello no podemos retroceder en las reformas que permiten construir una educación con estándares de calidad en nuestras escuelas. Los docentes son fundamentales para lograr dicho objetivo.

En ese sentido debemos seguir impulsando las reformas educativas que impactan directamente en una educación de calidad para los estudiantes. El Perú requiere de docentes que inspiren, lo cual implica valorar al docente en la sociedad, potenciar su rol, promoviendo su autonomía, innovación y trabajo colegiado y colaborativo. Debemos garantizar que la docencia sea una profesión basada en el mérito profesional, brindándoles oportunidades y continuidad en su desarrollo profesional, que se demuestre en el aprendizaje de sus estudiantes y en su desarrollo integral. Por eso IPAE propone estas acciones de mejora para fortalecer lo avanzado en la CPM, con el fin de asegurar que nuestros estudiantes en la educación pública reciban en las aulas a los mejores docentes.

DOCUMENTO ACTUALIZADO POR*:

Amparo Muguruza
Consultora independiente

Karla Poggi
Gerente General de Más
Futuro

Idel Vexler
*Líder de la comunidad
temática de Docentes,
directivos y gestión de IPAE.*
Asesor y conferencista
educativo

(*) La primera versión del documento fue elaborada por la **Comisión de Desarrollo Docente** promovida por IPAE e integrada por: Andrea Portugal, Fundadora y CEO de Innova Teaching School y Líder de la Comisión; Cristina Suero, Presidenta de Beginners Foundation; Patricia Andrade, Especialista en Políticas Educativas; Socia y Gerente de ENACCION SAC; Carlos Cornejo, Director de La Factoría; Erika Dunkelberg, Especialista en Desarrollo Infantil Temprano, Asociación Educación y Desarrollo; Leticia Malaquio, Gerente de Educación de IPAE; y, Patricia Herrera, Jefa de Proyectos de IPAE.

Educación de calidad: Rol clave del sector privado

Ideas fuerza

1. El sector privado es un actor clave para ampliar la oferta educativa, especialmente en el nivel superior, cubriendo una demanda que el sector público no ha logrado atender por completo. Además, genera un aporte significativo al PBI y emplea a más de 150,000 docentes.
2. La educación privada como motor de inclusión. Contrario a la percepción común, la educación privada es un motor de democratización. Más del 70% de los estudiantes en instituciones privadas provienen de niveles socioeconómicos C, D y E. Además, en el nivel universitario, entre el 50% y 60% de los estudiantes de las universidades privadas de FIPES, son la primera generación de profesionales en sus familias.
3. La urgencia de revalorizar la educación técnica. Existe una gran brecha entre la demanda del mercado laboral y la oferta educativa. Mientras el MTPE indica que la proporción ideal es de 3 técnicos por 1 universitario, en el Perú solo 3 de cada 10 jóvenes estudian una carrera técnica. Como aporte a la solución, se propone modificar el enfoque de becas del PRONABEC para brindar más para estudios técnicos.
4. Brechas de calidad y burocracia. Se han identificado brechas de calidad evidentes: el 70.8% de los colegios públicos carece de servicios básicos, mientras que los alumnos de escuelas privadas obtienen mejores resultados en las evaluaciones ENLA del MINEDU. Al mismo tiempo, se argumenta que la sostenibilidad de las instituciones privadas está en riesgo por la excesiva burocracia y leyes "punitivas".
5. Propuestas de mejora. Para mejorar la calidad, se propone impulsar las Asociaciones Público-Privadas (APP) para cerrar la brecha de infraestructura. También se pide revisar las condiciones básicas de calidad (CBC) para que sean flexibles y se centren en el aprendizaje, en lugar de formatos rígidos; entre otras propuestas concretas de mejora.

En IPAE Acción Empresarial, como parte de nuestros Principios por una Educación de Calidad, promovemos:

- **Potenciar el rol clave del sector privado:** Visibilizar la relevancia del sector privado como un aliado estratégico para la inclusión educativa y la ampliación del acceso a la educación superior, planteando soluciones como promover activamente las alianzas público-privadas para impulsar el cierre de brechas de infraestructura, entre otras propuestas de mejora.

El presente documento ha sido desarrollado por miembros de la Comunidad de Líderes de Educación de IPAE.

Situación actual

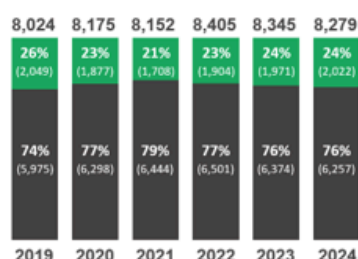
Matriculados en la educación básica y superior

La educación privada ha desempeñado un papel fundamental en la ampliación de la oferta educativa, particularmente en el nivel superior, respondiendo a una necesidad que el sistema público no ha logrado atender de manera completa.

Además, permite que las familias ejerzan su derecho a la libertad de elección sobre qué educación deciden y eligen para sus hijos.

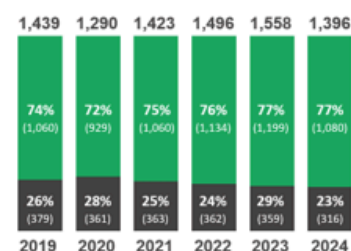
Educación Básica Regular

(Miles de alumnos, porcentajes sobre el total de estudiantes)



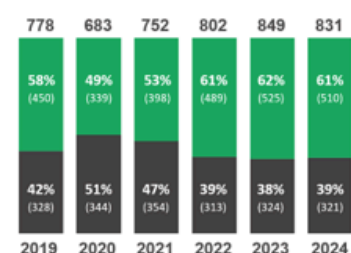
Educación Superior Universitaria

(Miles de alumnos, porcentajes sobre el total de estudiantes)



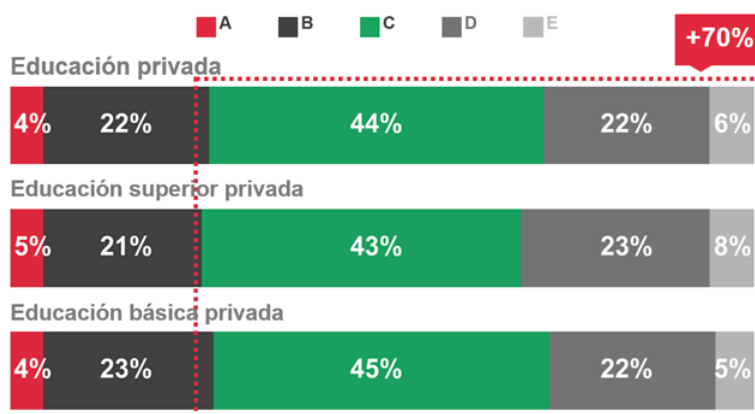
Educación Superior Tecnológica

(Miles de alumnos, porcentajes sobre el total de estudiantes)



■ Gestión pública ■ Gestión privada

Más del 70% de estudiantes de las instituciones educativas privadas provienen de niveles socioeconómicos C, D y E, tanto en educación básica como en educación superior; siendo un motor de democratización e inclusión educativa.

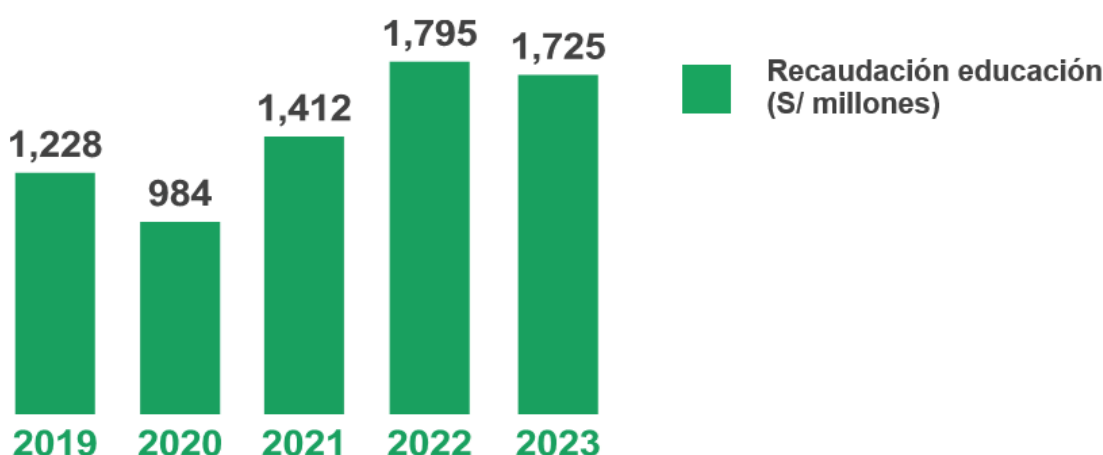


En las universidades privadas, particularmente en las universidades de FIPES, entre el 50 y 60% de los estudiantes y egresados son primera generación de profesionales universitarios en sus familias.

Pago de impuestos del sector de educación privada

El pago de impuestos de las instituciones de educación privadas al Estado ha ido aumentando con los años y representa un monto significativo para beneficio del país.

Es importante destacar que las instituciones societarias, con fines de lucro, no tienen beneficios tributarios, por lo que pagan sus impuestos como cualquier empresa.



Con los aportes de la educación privada al Estado en 2023:



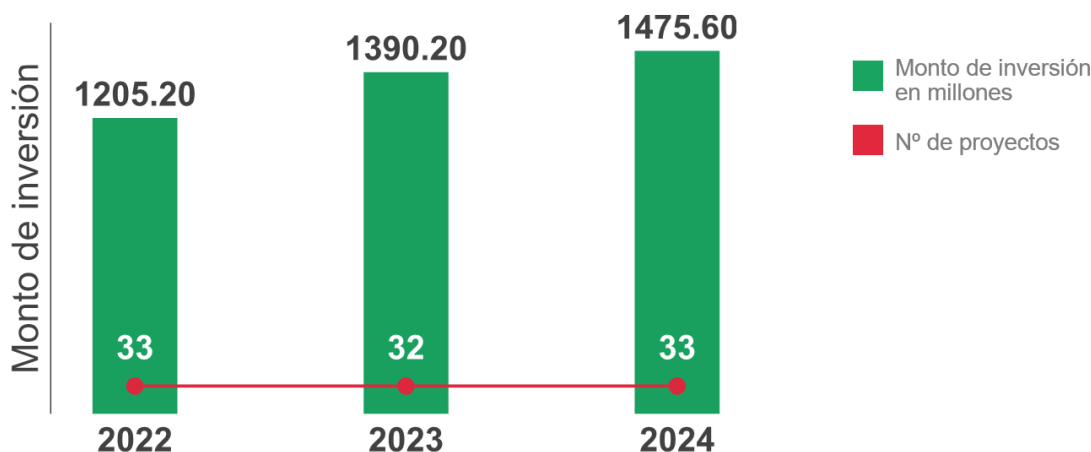
Se podría construir **8 colegios de Alto Rendimiento**.

En el 2022, el presupuesto público de Educación fue de S/ 35,595 millones y el sector privado aportó S/ 14,386 millones extras. El monto equivale al 42% del PBI aportado al sector público educativo, y casi el 2% de aporte directo al PBI. Igualmente genera empleo para más de 150,000 profesores en todo el país.

Desde el 2022 a la fecha, el sector privado ha invertido S/ 4,070.80 millones en Obras por Impuestos (Oxi) en Educación

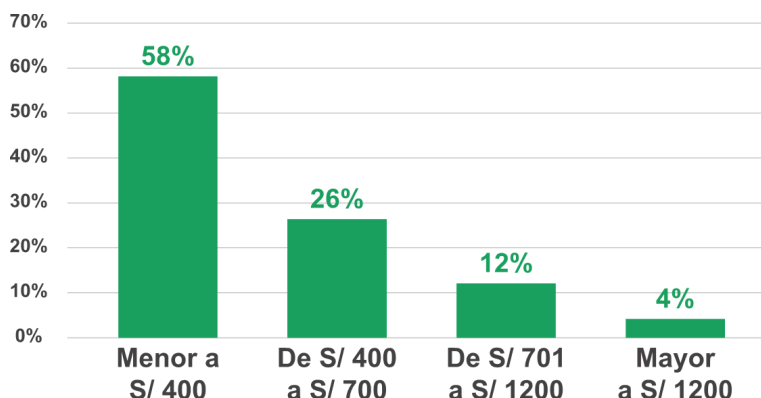
Estas inversiones no solo benefician la infraestructura educativa, sino que también fomentan la colaboración entre entidades públicas y el sector privado, fortaleciendo el desarrollo educativo en el país e impactando a millones de estudiantes.

Además, hay una gran cantidad de empresas que destinan significativos recursos a proyectos e iniciativas que favorecen la educación pública del país, como parte del compromiso con sus comunidades (sostenibilidad o responsabilidad social).



Colegios privados según monto de pensiones

De acuerdo a las pensiones de los colegios privados, se observa que la mayoría atiende a los sectores con menores recursos, siendo un motor de inclusión y dando acceso a educación a las poblaciones más vulnerables.

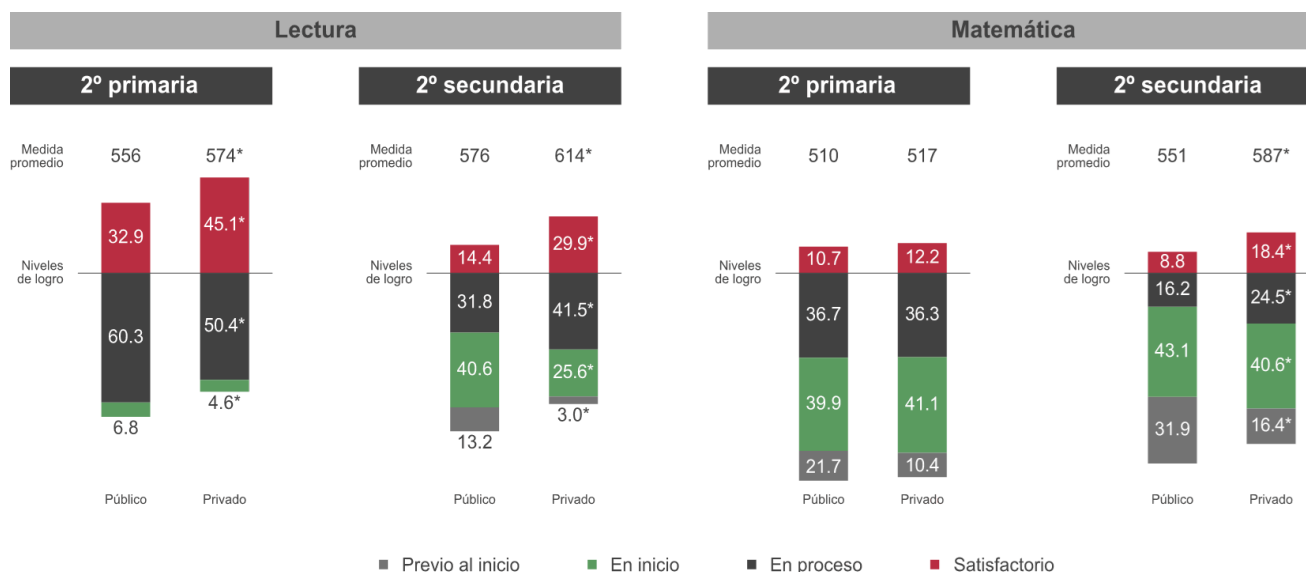


Durante el año de inicio de la pandemia la morosidad en las instituciones educativas privadas llegó a su pico máximo (75%) y en el 2023 fue de 48%.

La mitad no estaría al día en sus pagos, sin embargo, las instituciones educativas privadas sí deben cumplir con sus obligaciones laborales, tributarias y de servicios cada mes, lo cual impacta y pone en riesgo su sostenibilidad.

Desempeño académico: Resultados de la Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje (ENLA 2022-2023)

Los alumnos de escuelas privadas tienen mayores niveles de logro satisfactorio en lectura y matemática.



Educación superior técnica y tecnológica: Bajo acceso y promoción

En Perú existe una mayor demanda de profesionales técnicos, sin embargo, solo 3 de cada 10 jóvenes estudian en institutos; mientras que en Chile cerca de la mitad estudian en institutos y centros técnicos.

El 74,8 % (1,211,565) de los estudiantes de educación superior son universitarios y el 25,2 % (412,619) son estudiantes técnicos.

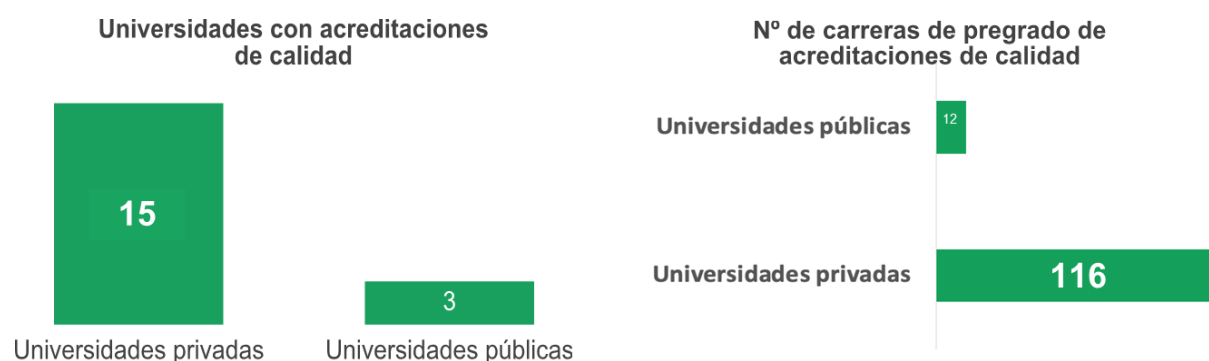
Según el MTPE, la demanda en el mercado laboral sugiere una mayor necesidad de profesionales técnicos. La proporción ideal sería de 3 profesionales técnicos por 1 universitario.

La Encuesta de Demandas Ocupacionales del 2024 (Gobierno del Perú, 2024), que se toma a empresas respecto a sus intenciones de contratación, muestra que la demanda de carreras técnicas supera a las universitarias.



Educación universitaria: Acreditaciones de calidad

Las universidades privadas han ido aumentando y fortaleciendo su oferta académica con acreditaciones de calidad, nacionales e internacionales, reconocidas por el SINEACE. Las acreditaciones en educación superior garantizan la calidad y mejora continua.



Inclusive hay un mayor número de universidades privadas con más acreditaciones y reconocimientos internacionales, que aumentan significativamente estas cifras.

Propuestas para una educación de calidad

- **Propuesta 1: Impulsar las Asociaciones Público-Privadas (APP) para la construcción, equipamiento, mantenimiento y gestión del servicio público a través de una entidad privada.**
- **Propuesta 2: Revisar las condiciones básicas de calidad (CBC) y exigencias para las instituciones educativas.**

Las CBC deben ser las ESENCIALES con impacto real en la calidad y necesarias para lograr que los estudiantes aprendan. A continuación presentamos información respecto a la educación básica:

Criterios	Perú	Chile	Ecuador
Condiciones básicas de calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión institucional 2. Gestión pedagógica 3. Infraestructura, equipamiento y mobiliario 4. Personal directivo, docente y administrativo 5. Servicios complementarios 6. Previsión económica y financiera 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Gestión pedagógica 3. Formación y convivencia 4. Gestión de recursos 5. Estándares indicativos de desempeño 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión administrativa 2. Gestión pedagógica 3. Convivencia, participación escolar y cooperación 4. Seguridad escolar 5. Estándares de calidad educativa
Alcance	Solo colegios privados	Colegios públicos y privados	
Medios de verificación	Rígidos: Centrados en el formato	Flexibles: Los que disponga el colegio para sustentar el avance	

- **Propuesta 3: Garantizar la sostenibilidad y supervivencia de las instituciones educativas privadas, eliminando la excesiva burocracia, exigencia de trámites y leyes punitivas e ineficaces**

- Ley N.º 27665: Ley de Protección a la Economía Familiar (Educación Básica)
- Ley N.º 29947: Ley de la Economía Familiar para Educación Superior

- Decreto N.° 02-2020: Silencio administrativo negativo que avala la ineficacia del Estado.
- Ley General de Educación N.° 28044 (Art. 58): Exigencia de título pedagógico a los profesores. En enero de 2025 el 50% ya no podrá ejercer.
- RVM 019-2023 de mobiliario que unifica las medidas de las carpetas como si los estudiantes de un aula tuvieran la misma estatura.

☐ **Propuesta 4: Revalorización de la Educación Secundaria Técnica, y de la Educación Superior Técnica y Tecnológica.**

- Implementación de la Educación Secundaria Técnica en los colegios públicos.
- MINEDU iniciar Plan de promoción de la educación técnica, con empresas y academia
- Licenciamiento único y exigencia de acreditaciones de calidad.
- Cambiar enfoque del PRONABEC priorizando becas para estudios técnicos:
 - 1 becado en universidad representa 3 becados en institutos
 - Corregir que las becas en Cetpros sean solo para licenciados cuando no hay ni 1

☐ **Propuesta 5: Educación universitaria de calidad y mejora continua con estándares flexibles.**

- Permitir que los estudiantes puedan culminar antes de los 5 años (10 periodos)
- Corregir que no puedan ser docentes principales o autoridades académicas quienes obtuvieron el grado en Modalidad a Distancia.

Comentario final

La evidencia es clara: el sector privado no es solo un complemento, sino un pilar fundamental para la educación en el Perú. Cumple un rol crucial en la ampliación de la cobertura y la democratización del acceso, llegando a más del 70% de estudiantes de sectores C, D y E; y siendo la primera oportunidad universitaria para la mayoría de sus alumnos.

Mientras la educación pública enfrenta brechas críticas de infraestructura (con un 70.8% de colegios sin servicios básicos), el sector privado invierte, aporta significativamente al PBI y obtiene mejores resultados académicos.

Para construir un sistema educativo de calidad y equitativo, es imperativo pasar de la sobreregulación punitiva a la colaboración estratégica. Esto implica impulsar las Asociaciones Público-Privadas, revalorizar la educación técnica y establecer estándares de calidad flexibles que fomenten la mejora continua. El desarrollo del Perú depende de que el Estado y el sector privado trabajen juntos como verdaderos aliados por la educación.

**DOCUMENTO
ACTUALIZADO POR:***

Susana Díaz

Líder de la Comunidad Temática de
Educación Privada, de la Comunidad de
Líderes de Educación de IPAE.

Propuesta IPAE en Educación

Gobernanza, autonomía y liderazgo para fortalecer la gestión y calidad del sistema educativo



Ideas fuerza

1. En Perú tenemos un **sistema educativo centralista** donde las autoridades rectoras intentan *prescribir* con mucho detalle la acción institucional y de sus actores, limitando la iniciativa, innovación y profesionalismo. **El reto es asegurar que todas las II.EE. cuenten con autonomía profesional y de gestión**, y que el arreglo institucional del sistema educativo facilite una gestión orientada a la calidad, ubicando a las instituciones educativas al centro del sistema.
2. **Convertir a los docentes y directores en agentes transformadores es la agenda pendiente en nuestro sistema educativo.** Sin embargo, para desplegar todo su potencial y ejercer un liderazgo escolar contextualizado, necesitan autonomía propia del ejercicio profesional; en la práctica hoy inexistentes en las instituciones educativas gestionadas por el sector.
3. Estudios recientes confirman que un grupo muy grande de II.EE. no cuentan con la estructura de gestión escolar suficiente para asegurar el servicio educativo de calidad. En ese sentido, en primer lugar, **proponemos promover la formación de “Centros Educativos Integrados” (CEI)** y la conformación de redes de colaboración local, **que permitan mejorar y organizar la gestión escolar para asegurar la transitabilidad de los estudiantes a lo largo de los diferentes niveles educativos**, promoviendo su desarrollo integral.
4. Por ello, este documento propone **impulsar la autonomía y gestión curricular diversificada, así como redefinir el rol de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)**, a fin de que se conviertan en soporte administrativo y logístico de las II.EE. Asimismo, es necesario **transformar la gobernanza del sistema** para lograr una descentralización efectiva que facilite la acción de las II.EE., dé fluidez a los procesos, promueva la innovación y la autonomía, y garantice la adecuada prestación de los servicios. De esta forma, se **asegurará una gestión por resultados en la UGEL que apunte a una mejora de los logros de aprendizaje.**
5. Segundo, **proponemos el diseño de una ruta de formación previa a los docentes que, habiendo entrado a la CPM, elijan la línea de formación que los prepare antes de su postulación al puesto directivo**, con el fin de contar con equipos directivos adecuadamente preparados antes de asumir el rol de liderazgo en las II.EE., y durante su gestión poder acceder a formación y acompañamiento suficiente.

En IPAE Acción Empresarial, contamos con un conjunto de Principios de Acción por una Educación de Calidad que nos llevan a promover tres aspectos claves:

- **Liderazgo colaborativo con autonomía:** promover en las instituciones educativas un liderazgo institucional con autonomía y flexibilidad para construir colaborativamente un proyecto educativo que considere la diversidad y el potencial de su entorno, la promoción de un trabajo colegiado y la consecuente rendición de cuentas.
- **Asegurar la transitabilidad de los estudiantes:** mejorar la gestión de las escuelas, organizándolas en función del desarrollo integral del estudiante, para asegurar su paso por los distintos niveles de la educación básica, así como propiciar la formación de redes que contribuyan a la prestación de un servicio de calidad y con proyección a la comunidad.
- **Transformar la gobernanza del sistema educativo:** lo que implica sustentarla en una descentralización efectiva, con instancias independientes que garanticen el cumplimiento de las condiciones mínimas, y donde los diversos roles (rector, ejecutor, supervisor y evaluador) se organicen con claridad y promuevan la transparencia, la innovación y la autonomía de las instituciones educativas.

El presente documento se basa en estos Principios, recoge investigaciones y experiencia de los autores, miembros de la Comunidad de Líderes de Educación de IPAE, y desarrolla lo abordado en CADE Educación 2018 “Transformemos el sistema educativo ¡ya!”. Asimismo, esta propuesta está alineada con una de las *Orientaciones Estratégicas* y uno de los *Impulsores del Cambio*, contenidos en la reciente actualización del Proyecto Educativo Nacional con horizonte al 2036: el fortalecimiento y la autonomía de las instituciones educativas o, dicho de otra forma, cómo hacemos para liberar la acción de las personas, dotarlas de los recursos que necesitan y poner el conjunto del aparato de gestión al servicio de las personas.

Situación actual

En un sistema educativo centralista como el nuestro, se asume que el MINEDU tiene como principal responsabilidad *prescribir* la acción de las personas que conforman el sistema. Esta forma de concebir el sistema es profundamente autolimitante, ya que restringe el impulso, la creatividad y el profesionalismo de los propios actores, y va en contra de la propia naturaleza dinámica y compleja de los sistemas humanos.

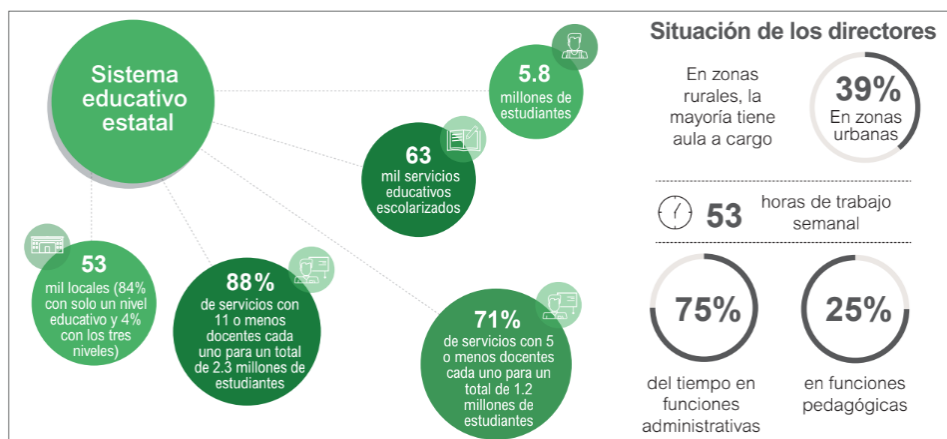
De hecho, la propia experiencia de innovación muestra que los casos más marcados de mejora de la experiencia educativa se asocian a espacios en los que las personas logran operar en los márgenes prescritos y gracias al apoyo de agentes externos y/o al propio compromiso. ¿Por qué la innovación debe darse en el margen? ¿Por qué no es, más bien, la innovación y el despliegue de la iniciativa de las personas el cauce principal de la operación del sistema?

Así, en este documento se plantea una ruta para pasar de un sistema educativo profundamente centralista basado en la *prescripción* de la acción de las personas, a uno basado en la iniciativa de estas y en un *rol habilitador* de su accionar a cargo del aparato político-administrativo del Estado; es decir, transformar un sistema que tiene en su cúspide a un Ministerio que va más allá de la rectoría para abocarse a labores que se asemejan a la microgestión (*micro-management*), a un sistema que tiene en su cúspide a las personas (estudiantes, docentes, directivos y comunidades) y sus instituciones, de modo que el resto del sistema sirva de soporte a su accionar. Buscamos invertir el sistema para, finalmente, ponerlo sobre sus pies.

Sumado a lo anterior, tenemos dos problemas concurrentes que limitan las posibilidades de desarrollo de las instituciones educativas: por un lado, la EBR es gestionada por el sector Educación de un modo que fragmenta las trayectorias de los estudiantes de acuerdo con los niveles educativos. Esto se traduce en la inexistencia de una lógica de “institución” y mucho menos de una gestión escolar en el territorio, en la cual la entidad educativa funcione como una verdadera unidad de gestión, y en la prevalencia de una lógica de servicios (de cada nivel), gestionados de modo aislado y vistos como puntos terminales de un aspecto central; lo que se contrapone con todos los principios y experiencias de transformación de sistemas educativos acumulados por la investigación en los últimos 15 años. Asimismo, rompe la lógica propuesta por el Currículo Nacional de Educación Básica¹.

Por otro lado, los “servicios” tienden a ser de un tamaño tan pequeño que impiden la existencia de equipos profesionales docentes y no permite planificar con propiedad las necesidades de equipamiento e infraestructura. A su vez, las funciones pedagógicas por parte del director son afectadas: en zonas rurales la gran mayoría de ellos tiene aula a cargo, mientras que en el ámbito urbano esta cifra alcanza al 39%². Una encuesta del MINEDU corroboró que los directores trabajan 53 horas aproximadamente a la semana, donde solo el 25% del tiempo lo destinan a funciones pedagógicas y el 75% a temas administrativos³.

Indicadores del Sistema Educativo Estatal



Fuente: MINEDU, Escala (2020) / IPAE, elaboración propia.

Propuestas de mejora

A continuación, se presenta un conjunto de propuestas específicas para fortalecer la gestión y calidad del sistema educativo:

■ Propuesta 1: Impulsar la autonomía y gestión curricular diversificada

- ◆ **Otorgar autonomía institucional y pedagógica para la gobernanza y gestión curricular de las instituciones educativas, públicas y privadas, en un marco acorde a su realidad socio-cultural y económico-productiva.** En este sentido, es conveniente que las instituciones educativas de Educación Básica Regular –fundamentalmente de primaria y secundaria– tengan un promedio de 8 a 10 horas de libre disponibilidad. Con el objetivo de incorporar áreas o

¹ Ministerio de Educación (2016). El Currículo Nacional puede ser descargado aquí: <http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>

² Ministerio de Educación (2018).

³ Ministerio de Educación (2016). Semáforo Escuela.

talleres que respondan a su proyecto educativo institucional, basado en su axiología e incorporación de aprendizajes significativos, teniendo en cuenta la diversidad. La propuesta pedagógica de la institución educativa debe tener valor oficial en concordancia con la Ley General de Educación.

- ◆ **Las instituciones educativas de Educación Básica, en el marco del Proyecto Educativo Nacional al 2036**, deben gestionar un currículo con aprendizajes previstos e imprevistos dirigidos a formar personas saludables –física y socioemocionalmente–, ciudadanos plenos; así como productivos, innovadores y con un proyecto de vida en el marco del desarrollo económico, humano y sostenido. Siempre teniendo en cuenta una gobernanza institucional que promueve la equidad y la inclusión educativa.

■ Propuesta 2: Evaluar la propuesta de Centros Educativos Integrados (CEI)

Consiste en promover el establecimiento de instituciones educativas que agrupen, en lo posible, servicios de los tres niveles de la EBR, poniendo en el centro a los estudiantes y asegurando su transitabilidad a lo largo de los diferentes niveles educativos; impulsando su desarrollo integral, y siendo gestionadas por un colectivo docente que trabaje colegiadamente, con autonomía profesional y con el adecuado liderazgo pedagógico.

Para ello, en concordancia con lo dispuesto en la normativa vigente sobre el Registro de Instituciones Educativas (RIE), se propone congrega los actuales servicios educativos en “Centros Educativos Integrados (CEI)”, así como propiciar la conformación de redes de colaboración local que contribuyan a la prestación de un mejor servicio.

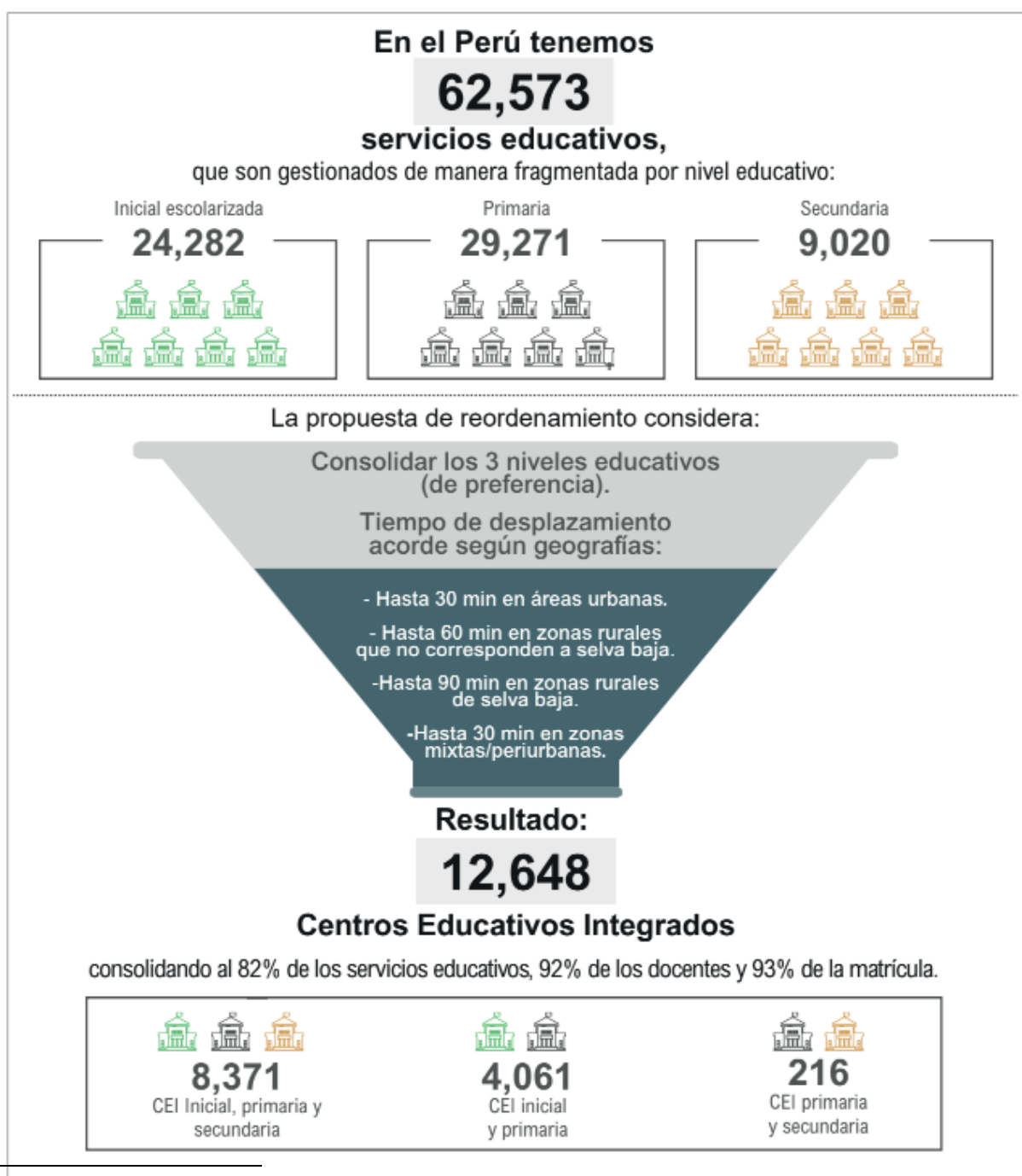
Esta nueva configuración centrada en los estudiantes requiere las siguientes acciones:

- ◆ **Reorganizar territorialmente a las instituciones educativas**, consolidando los servicios educativos en instituciones que ofrezcan, en la medida de lo posible, los tres niveles (inicial, primaria y secundaria), y así facilitar la transitabilidad de los estudiantes. Esta consolidación no implica cerrar locales, sino agrupar, para efectos de gestión, sedes próximas y que se corresponden con el tránsito efectivo de los estudiantes.
- ◆ **Reforzar el equipo directivo** ante el mayor número de secciones que implicará la propuesta de consolidar servicios. De esta forma, será posible el liderazgo pedagógico y se propiciará la formación de colectivos docentes para el desarrollo de un trabajo colegiado.
- ◆ **Asignar el personal docente al nuevo CEI** y ya no al servicio, como se hace actualmente; de tal forma que permita a los docentes operar en un ámbito mayor e igualmente accesible y asignar las labores docentes (incluyendo las de coordinación, especializadas o de acompañamiento) de un modo más efectivo. Los últimos cambios a la normativa de racionalización permiten que las plazas se reasignen a las unidades del RIE.
- ◆ **Replantear el rol de la UGEL**, con el fin de que focalice su trabajo en dar soporte administrativo y logístico, y así se aboque a garantizar la existencia de condiciones básicas para la prestación del servicio educativo.
- ◆ **Los especialistas pedagógicos de la UGEL**, que actualmente están asignados al área de desempeño laboral de Gestión Institucional (Ley de Reforma Magisterial), pasarían al área de Formación Docente (hoy desactivada), para que realicen funciones de acompañamiento pedagógico y de mentoría a profesores nuevos; así como de coordinador y/o especialista en capacitación, actualización y especialización de profesores.

Esta consolidación permitirá optimizar los recursos asignados para mejoras en infraestructura y en la definición del plan de cierre de brechas. Así, promover los CEI parte por apostar por la autonomía de las instituciones educativas, las cuales, primero, deben ser constituidas como tales (lo que no sucede hoy en la educación básica estatal) y fortalecidas con recursos profesionales y materiales.

El documento de investigación “Cómo crear Centros Educativos Integrados de Educación Básica Regular”⁴ propone un ejercicio preliminar de reordenamiento de la gestión educativa para consolidar los Centros Educativos Integrados, con la finalidad de permitir trayectorias educativas mejor articuladas, en consonancia con lo postulado por el Currículo Nacional de Educación Básica. En la siguiente infografía se detalla el ejercicio realizado:

Ejercicio preliminar de reordenamiento de la gestión educativa a nivel nacional



⁴ César Guadalupe y Antonella Rivera (2020). Cómo crear Centros Educativos Integrados de Educación Básica Regular. Lima. Universidad del Pacífico.

Fuente: Guadalupe y Rivera (2020), "Cómo crear Centros Educativos Integrados de Educación Básica Regular".
Lima: Universidad del Pacífico, <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2712> / IPAE, Elaboración propia

En conclusión, el reordenamiento posibilitaría promover una gestión más efectiva, con instituciones con liderazgo claro que podrían operar con mayor autonomía, un colectivo docente que facilitaría un trabajo colegiado, en beneficio de una mejor calidad educativa para los estudiantes.

Es importante recalcar que esta propuesta parte de considerar la información empírica sobre la trayectoria educativa de los estudiantes, y que el ejercicio desarrollado tiene un carácter preliminar, pues estos asuntos solo pueden resolverse mediante una operación de campo.

■ **Propuesta 3: Mejor selección y capacitación del equipo directivo a través de una propuesta de línea de carrera previa a la selección por concurso**

Se plantea implementar una línea de carrera a través de la cual profesionalizar la labor del directivo, promover su desarrollo profesional y fortalecer su rol como líder de cambio a fin de garantizar el más alto nivel de liderazgo pedagógico; lo cual es fundamental para lograr un adecuado enfoque en la mejora de los aprendizajes y en el bienestar de los estudiantes. Esto permitirá no solo atraer a jóvenes con alto potencial de liderazgo a ejercer cargos directivos, sino también mejorar las condiciones laborales de los directivos actuales.

<p>1. Implementar el cargo de Director de IE con perfil aprobado mediante RVM No. 223-2021-MINEDU, el cual debe gestionar la escuela en su totalidad, teniendo en cuenta los niveles y modalidades de la educación básica. Actualmente, el Director es designado por nivel educativo lo cual restringe el contar con una propuesta de gestión para toda la escuela. De esta forma, se reforzaría su liderazgo en la gestión de la IE, en el marco de la propuesta de reorganización del servicio educativo en CEI.</p>	<p>MINEDU MEF</p>
<p>2. Seguir promoviendo la continuidad en el cargo directivo, para que se pueda permanecer en el cargo por más periodos consecutivos, siempre y cuando apruebe las evaluaciones de desempeño al final de cada periodo de gestión. Este hito ha sido recientemente alcanzado como logro. Es conveniente señalar que el dictamen aprobado por la Comisión en esta direccionalidad, se convierta en Ley a la brevedad posible.</p>	<p>Congreso MINEDU MEF</p>

3. Implementar un programa de formación continua, basado en un conjunto de estrategias formativas a lo largo de la trayectoria profesional del directivo, que permita establecer un itinerario diferenciado que responda a sus necesidades específicas y etapa profesional en la que se encuentre. Se proponen procesos o actividades formativas vinculadas a inducción, mentoría, mejora continua y otros, de acuerdo a lo señalado en la RVM No. 013-2020-MINEDU "Lineamientos del Programa Nacional de Formación y Capacitación de Directores y Subdirectores de Instituciones Educativas".

Como parte de esta iniciativa, **se propone la creación de un equipo de trabajo (público-privado) integrado por universidades, especialistas en RRHH de las empresas y funcionarios, para proponer la ruta de formación. Así como impulsar espacios que permitan el trabajo en redes, y un mayor vínculo entre instituciones educativas públicas y privadas.**

MINEDU
MEF
Sector privado

■ Propuesta 4: Resguardo para asegurar una gestión eficaz y verificable de la UGEL que apunte a una mejora de logros de aprendizaje y a promover la autonomía de las instituciones educativas.

Es importante fortalecer el rol de soporte que las UGEL deberían tener en las II.EE. a través de la reducción de la carga administrativa de los directivos. Para ello, se propone la profesionalización del personal de la UGEL, así como el resguardo de las funciones pedagógicas y de asistencia técnica que se debe garantizar en las II.EE.

Asimismo, se debe lograr disminuir notablemente el discurso, la normatividad burocrática y el exceso de documentos e informes por parte de las UGEL, que contribuyen a una gobernanza institucional centrada en el papeleo inconveniente.

1. Asegurar un nuevo arreglo institucional y organizacional considerando tipologías de la UGEL.

Con el objetivo de profesionalizar al personal de gestión pedagógica de la UGEL y resguardar que no se vean forzados a realizar tareas administrativas, se propone que estos cargos transiten progresivamente al área de Desempeño Laboral de Formación Docente. De esta forma, las funciones pedagógicas se mantienen en la UGEL, pero en el área de Desempeño Laboral que asegurará contar con personal adecuado y especializado para esos fines.

En cuanto a la implementación de este cambio, se recomienda que esta transición sea progresiva y voluntaria a través de la identificación y creación de distintos tipos de UGEL, dependiendo del contexto y problema que atienden en el sector público.

Al mismo tiempo se propone que se asignen cargos en el área de Desempeño Laboral de Formación Docente que sean específicos para el trabajo en UGEL. Asimismo, se plantea que en la evaluación de acceso a estos cargos se otorgue prioridad o puntaje adicional a los postulantes que tengan experiencia previa como especialistas pedagógicos de la UGEL.

Por otro lado, se propone que sean las II.EE. las que inicialmente identifiquen sus necesidades de apoyo pedagógico, para que a partir de esa información éstas puedan ser atendidas por el área pedagógica de las UGEL. En ese sentido, se recomienda que el equipo pedagógico de la UGEL gestione y planifique sus actividades para responder a esas demandas de manera pertinente.

Congreso,
MINEDU, MEF,
GORE, DRE,
UGEL

2. Creación de un equipo o mesa de trabajo multidisciplinario (público-privado) integrado por institutos, escuelas de formación pedagógicas, universidades, empresarios y funcionarios para proponer nuevos escenarios de reorganización de la UGEL.

MINEDU,
UGEL, Sector
privado

Comentario final

Las propuestas detalladas en esta publicación tienen como finalidad fortalecer las capacidades de las instituciones educativas para que se conviertan en la unidad fundamental de la gestión del sistema, y así puedan desplegar su autonomía, fomentar el trabajo colegiado y aprovechar su capacidad de innovación, con una supervisión estatal independiente.

Nuestro sistema educativo necesita atraer y retener a los mejores líderes pedagógicos para gestionar las escuelas del país, de tal manera que se genere un impacto positivo en los estudiantes. Asimismo, es fundamental contar con UGELs que tengan personal suficiente y especializado para asegurar que sus funciones de soporte y asistencia técnica a las escuelas se desarrollen de manera efectiva. Este documento propone acciones para fortalecer a los equipos directivos, así como adecuar el rol de las UGEL, con la finalidad de otorgar así una mayor autonomía e integración a las escuelas, apuntando a una mejora en los logros de aprendizaje.

Referencias

¹Leithwood, K., Louis, K.S., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). How leadership influences student learning: Review of research. New York: The Wallace Foundation.

²Pont B., Nusche D., & Moorman H. (2008). Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice, Education Supply Center, Vilnius.

³Anderson, S. (2003). "The School District Role in Educational Change: A Review of the Literature" Research on the role of the district", ICEC, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.

⁴Valdivia N. & Díaz H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local. Lima: GRADE. p. 275.

⁵Ministerio de Educación (2012) Ley de Reforma Magisterial.

⁶Presidencia del Consejo de Ministros (2012) Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

⁷Ministerio de Educación (2014) Marco de Buen Desempeño del Directivo

⁸Valdivia N. & Díaz H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local. Lima: GRADE. p. 278.

⁹IPAE (2021) Ruta Perú en Educación - Gobernanza y autonomía: La transformación del sistema educativo. <https://www.ipae.pe/rutas-peru-en-educacion/gobernanza-y-autonomia-la-transformacion-del-sistema-educativo/>

¹⁰NEXUS. SIAGIE. Censo. Setiembre 2021

¹¹NEXUS. SIAGIE. Censo. Setiembre 2021

¹²Instituciones educativas que atienden a un máximo de 140 estudiantes.

¹³Ministerio de Educación (2018). Tomado del documento "Ruta Perú en Educación: Gobernanza y autonomía: la transformación del sistema educativo". IPAE (2021).

¹⁴Ministerio de Educación (2018) Encuesta Nacional a Directivos

¹⁵Ministerio de Educación (2019) Semáforo Escuela

¹⁶Ministerio de Educación (2019) Monitoreo de Prácticas Escolares

¹⁷Desarrollo profesional del directivo - Propuesta de Modificación de la LRM (Ayuda Memoria). Octubre 2021

¹⁸Valdivia N. & Díaz H. (2008). Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local. Lima: GRADE. p. 275-295.

¹⁹IPAE (2021) Ruta Perú en Educación - Medidas urgentes para mejorar la formación inicial docente. <https://www.ipae.pe/rutas-peru-en-educacion/medidas-urgentes-paramejorar-la-formacion-inicial-docente/>

**DOCUMENTO
ACTUALIZADO POR*:**

Paul Neira
CEO, The Learning Factor

Idel Vexler
*Líder de la comunidad
temática de Docentes,
directivos y gestión de IPAE.*
Asesor y conferencista
educativo

(*) Este documento compila la primera versión de las Rutas “Autonomía de las instituciones educativas: fortalecimiento del equipo directivo y nuevos roles de la UGEL” y “Gobernanza y autonomía: La transformación del sistema educativo” elaboradas por la **Comisión de autonomía de las instituciones educativas** y la **Comisión de Gobernanza y autonomía**, respectivamente, promovidas por IPAE e integradas por: Daniel Anavitarte, Exdirector de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar del MINEDU; Cesar Guadalupe, Profesor Investigador de la Universidad del Pacífico; Emma Aguirre, Coordinadora del Grupo Impulsor de la Educación Inicial; Natalia Arteta, Consultora del BID; Karla Poggi, Gerente General de Más Futuro; Olinda Vílchez, Coordinadora de la Diplomatura de Gestión de Organizaciones Educativas Escolares PUCP; Gonzalo Galdos, Presidente de OLC, Vicepresidente de Futura Schools; Elías Neira, Presidente del Comité Estratégico de Educación de IPAE; Marcia Rivas, Consultora en educación y gestión social; Leticia Malaquio, Gerente de Educación de IPAE; y, Carla Vera, Jefa de Proyectos de IPAE.

JÓVENES LÍDERES

MANIFIESTO CON PROPUESTAS DE LA COMUNIDAD DE JÓVENES LÍDERES DE IPAE

Más de 450 miembros de la Comunidad de Jóvenes Líderes de IPAE Acción Empresarial, todos exCADEístas Universitarios y presentes en todas las regiones del Perú, plantean las siguientes propuestas de mejora en los temas más relevantes y urgentes del país:

I. PARA EL PROCESO ELECTORAL DEL 2026:

Voto informado y participación activa

1. Exigimos que el Estado, organizaciones y empresas promuevan de manera contundente el voto consciente, informado y responsable de la ciudadanía. Reduzcamos el ausentismo electoral y elevemos la calidad del voto ¡Nosotros ya lo estamos haciendo!
2. Además, ¿cuántas personas le preguntarán a Chat GPT sobre los candidatos? Proponemos que las plataformas oficiales integren herramientas de inteligencia artificial para que cualquier ciudadano acceda fácilmente a las hojas de vida y planes de gobierno de los candidatos. Que la inteligencia artificial se use para acercar la política a la gente, no para confundirla.
3. ¿Y por qué no crear un programa de certificación para los creadores de contenido? Que les brinde conocimiento y educación ciudadana, como formación en *fact-checking*, y contribuya a garantizar responsabilidad en los contenidos sobre el proceso electoral que difundirán en sus redes sociales.
4. Sabemos que será un proceso y conteo complejo. Convóquennos como Miembros de Mesa. Es más, los jóvenes líderes seremos los primeros en llegar a los centros de votación para ser elegidos. Tenemos la capacidad y energía para defender y respetar cada voto, y ponemos nuestro conocimiento al servicio de la democracia y del país.

II. LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD Y EL CRIMEN ORGANIZADO:

Seguridad y justicia sin impunidad

Hoy vivimos con miedo, pero no nacimos para normalizar el miedo ni la violencia.

5. Por eso exigimos la revisión de leyes que favorecen la criminalidad y la delincuencia, y debilitan la justicia.
6. Proponemos la creación de un grupo de inteligencia especializado con asesoría internacional, que sea independiente para evitar corrupción enquistada en algunas instituciones.
7. Proponemos que los reclusos trabajen para el Estado: que produzcan uniformes, mobiliarios y materiales para el servicio público. Que no sean solo gasto, sino ahorro para el Gobierno.
8. Y sí, queremos que quien viene a delinquir, se vaya: deportación inmediata de extranjeros encontrados en flagrancia delictiva.

La seguridad no se negocia: se construye con justicia y firmeza.

III. LUCHA CONTRA LAS ECONOMÍAS ILEGALES:

9. ¡El REINFO debe eliminarse ya! No más escudo para mineros ilegales que destruyen el ambiente, evaden impuestos y financian redes criminales. Hace más de una década se prometió formalización, pero solo se ha creado impunidad ¡Recuperemos el control del territorio y frenemos la economía del delito!
10. Exigimos, por el contrario, se fortalezcan las alianzas público-privadas, más obras por impuestos sin corrupción, y más inversión minera responsable que es uno de los motores de la economía.

IV. EDUCACIÓN CON CALIDAD Y TECNOLOGÍA

11. No aceptamos que 7 de cada 10 estudiantes no comprendan lo que leen. Eso no es un dato: es una alarma nacional. Por eso, exigimos una estrategia integral y urgente centrada en mejorar drásticamente los resultados de los logros de aprendizaje.
12. Solo el 38% de los docentes peruanos ha utilizado herramientas de IA, mientras que el 74% de los estudiantes ya usa IA en sus tareas. Se hace indispensable crear un órgano especializado en Inteligencia Artificial en el MINEDU, que impulse la innovación y acerque la tecnología al servicio del aprendizaje.
13. Pero ¿cómo puede innovar un docente en Ucayali si en las escuelas públicas hay 94 escolares de primaria para usar 1 sola computadora? Por eso, es urgente mejorar la infraestructura tecnológica y garantizar acceso equitativo a Internet en todo el país, porque eso también es ciudadanía y democracia.
14. Ampliar el acceso a educación superior a más jóvenes en el país, fortaleciendo los mecanismos de financiamiento y becas.
15. ¡No más nuevas universidades públicas improvisadas, creadas por puro populismo sin evaluación y sin presupuesto!
16. Darle mayor valor a la educación superior técnica. El Perú necesita más profesionales técnico y aún es insuficiente las 300 Becas TEC versus las 20,000 que se brindan para universidades.

Porque el país no se cambia en las aulas, pero sí se empieza desde ahí.

V. SALUD FÍSICA Y MENTAL COMO PRIORIDAD

- Luchemos contra la anemia que roba la energía del futuro de nuestros niños. Proponemos un examen anual obligatorio y suplementos de hierro permanentes en todas las escuelas públicas.
- Solo desde el año pasado, se han suicidado 1,276 jóvenes según el SINADEF. Y según ESCALE, solo hay 679 psicólogos contratados para más de 51,000 colegios públicos a nivel nacional. Proponemos usar la tecnología para teleconsultas, talleres emocionales, etc.
- Exigimos que se regule la publicidad de las casas de apuestas, especialmente en horario familiar. Frenemos la ludopatía antes de que sea otra pandemia silenciosa.

Somos la GenerACCIÓN del presente: jóvenes que proponen y actúan, para defender la institucionalidad, el estado de derecho y las libertades; para defender la democracia.

Este manifiesto es solo el comienzo. Tenemos más propuestas, y esperamos ser escuchados.