

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Perú
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Diseño de la implementación de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva y al Diálogo con el Sector Educación
▪ Número de CT:	PE-T1483
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Mendez Vargas, Carolina Patricia (SCL/EDU) Líder del Equipo; Prada Patino, Maria Fernanda (SCL/EDU) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Almeida Oleas, Natalia (LEG/SGO); Blasco, Ivana (SCL/EDU); Holguin Madrinan, Alejandra (SCL/SCL); Jorquera Armijo, Pablo Manuel (SCL/EDU); Roman Amarales, Alonso (SCL/EDU)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	23 Jun 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Educación de Perú, y futuros estudiantes de la educación superior y técnico-productiva
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de septiembre 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/EDU-Educacion
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CPE-Representación Perú
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 En los últimos 20 años, Perú ha contado con una de las tasas más altas de crecimiento económico entre los países latinoamericanos. Ello, combinado con una política macroeconómica prudente y la adopción de políticas sociales focalizadas, permitió al país reducir la pobreza, desde un 37.3% en 2008 a un 20.2% en 2019. Durante este mismo periodo, el porcentaje de la población en extrema pobreza cayó del 10.9% al 2.9%<sup>1</sup>. Actualmente, el Perú tiene 32 millones de habitantes<sup>2</sup>, un ingreso per cápita promedio de 23,287 soles (13,380 PPP - 2019)<sup>3</sup>, por debajo del promedio de América Latina, y un índice de Gini de 41.5 (2019)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2019.

<sup>2</sup> INEI, 2019.

<sup>3</sup> World Bank Open Data.

<sup>4</sup> World Bank Open Data.

- 2.2 En ese contexto, la matrícula de la Educación Superior y Técnico-Productiva (ESTP)<sup>5</sup> ha crecido sustantivamente en los últimos 10 años, pasando de cerca 1,521,000 estudiantes en 2010 a 2,228,000 en 2019<sup>6</sup>. Sin embargo, **el acceso a ESTP aún es bajo y desigual**. En promedio, solo 3 de cada 10 egresados de la educación básica acceden de forma inmediata a la educación superior<sup>7</sup>, y aun cuando la cobertura bruta en 2017 alcanzó un 70%, esta sigue siendo más baja que en otros países de la región (países como Chile y Argentina alcanzan el 90%)<sup>8</sup>. En el caso de las familias con ingresos más bajos solo transitan de educación básica a superior 2 de cada 10 personas, a diferencia de aquellas con mayores ingresos en donde acceden 5 de cada 10<sup>9</sup>.
- 2.3 Existen tres tipos de barreras que explican las brechas de acceso a la ESTP en América Latina: financieras, académicas y de información<sup>10</sup>.
- 2.4 Primero, las barreras financieras afectan a muchos estudiantes en el Perú, debido, principalmente a la baja cobertura de la educación superior pública gratuita. Solo el 29% de los estudiantes de la ESTP asisten a una institución pública<sup>11</sup>, a pesar de, existir una alta demanda por este tipo de instituciones. De hecho, menos del 20% de los estudiantes que postulan a universidades públicas son admitidos<sup>12</sup>. La alternativa son instituciones privadas que, a pesar de ser menos selectivas, su costo no está al alcance de todos los estudiantes. Adicionalmente, existe una baja cobertura de programas de ayuda financiera para poblaciones vulnerables. El país ofrece ayudas financieras a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC)<sup>13</sup>, cuya misión es otorgar becas y crédito educativo a personas talentosas y en situación de vulnerabilidad, bajo estándares de calidad para formar capital humano con alto desarrollo de capacidades<sup>14</sup>. Sin embargo, el presupuesto y cobertura son limitados, ya que actualmente, del presupuesto inicial asignado al Ministerio de Educación (MINEDU), menos del 10% se destina al PRONABEC<sup>15</sup>.
- 2.5 En segundo lugar, existen barreras académicas, ya que muchos estudiantes egresados de la educación secundaria no están preparados académicamente para el siguiente nivel. De acuerdo con los resultados de la prueba PISA 2018, más de dos tercios de los estudiantes de bajo nivel socioeconómico se encuentra por debajo del nivel 2 en Lectura y Matemática<sup>16</sup>; dando cuenta que más de la mitad de los

---

<sup>5</sup> La ESTP está constituida por las universidades, institutos y escuelas tecnológicas, institutos y escuelas pedagógicas, escuelas de formación artísticas y centros técnicos productivos.

<sup>6</sup> Censo Escolar y Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)

<sup>7</sup> Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2014-2018

<sup>8</sup> Banco Mundial, World Development Indicators

<sup>9</sup> Enaho, 2014-2018

<sup>10</sup> Arias, Elacqua y González-Velosa, 2018

<sup>11</sup> Censo Escolar, Ministerio de Educación (MINEDU), 2019.

<sup>12</sup> Según los datos de la SUNEDU, en 2020 solo un 19,5% de los estudiantes que postularon a una institución pública lograron ingresar. Esto contrasta con el 76,5% en el caso de las privadas. SUNEDU (2020). Esta situación no es coyuntural ya que la caída en la tasa de admisión de las universidades privadas se viene documentando desde antes del 2000 (Díaz, 2008).

<sup>13</sup> Creado en 2012 por la Ley N°29837

<sup>14</sup> PRONABEC, 2020. Memoria Anual 2018 aprobada por Acta Directiva N° 001/2020 PRONABEC.

<sup>15</sup> Portal de transparencia económica Ministerio de Economía y Finanzas (2021). El Presupuesto inicial aprobado (PIA) del MINEDU correspondiente al Presupuesto 2021, asciende a 14.841 MM soles del cual 1.226 MM se destina al PRONABEC, representando el 8,26%.

<sup>16</sup> [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_PER.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_PER.pdf)

estudiantes no contaría con el nivel mínimo de conocimientos en Lectura y Matemática, dificultando su desempeño en la educación superior.

- 2.6 Finalmente, se evidencian barreras de información, ya que los estudiantes enfrentan dificultades asociadas a la toma de decisiones sin conocimiento de la oferta educativa, los costos asociados a la elección de carrera e institución educativa, los procesos de admisión, las oportunidades de financiamiento y los beneficios de la ESTP. La evidencia indica que estas barreras afectan principalmente a los estudiantes de bajo nivel socioeconómico<sup>17</sup> y más en Perú donde los procesos de admisión no son homogéneos. Los datos muestran que hay muchos egresados de ESTP con retornos negativos, lo que puede estar asociado a la falta de información, por ejemplo, datos del portal web "Ponte en Carrera" para los años 2010-2014 muestran que el retorno neto medio para los graduados de la educación superior no universitaria es de 13% y es negativo (-24%) en el decil más bajo de la distribución de retornos<sup>18</sup>.
- 2.7 A su vez, **en ESTP los problemas de calidad son generalizados**. Pese a los esfuerzos para mejorar los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la ESTP<sup>19</sup>, la mayoría de los estudiantes del país no recibe la educación que necesita para acceder a trabajos de calidad, y con ello asegurar un futuro económico para ellos y sus familias. De las 141 universidades que presentaron una solicitud de licenciamiento a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), 51<sup>20</sup> no lograron acreditar que cumplían con las Condiciones básicas de Calidad (CBC)<sup>21</sup>. En el caso de la educación superior tecnológica el 93% de institutos de educación superior tecnológicos (IEST) aún no han podido acreditar las CBC.
- 2.8 Asimismo, **existen problemas de pertinencia**, lo que se observa, por ejemplo, en que 47% de las empresas reportan dificultad para encontrar candidatos con las habilidades mínimas requeridas<sup>22</sup>. Al mismo tiempo, mientras sólo el 6,5% de la demanda ocupacional requiere perfiles universitarios, el 65,7% del total de estudiantes matriculados en la ESTP se concentra en las universidades<sup>23</sup>. Esta situación plantea el enorme desafío de organizar y desarrollar la ESTP acorde a las demandas de sus respectivos mercados laborales.
- 2.9 Todo esto sucede en **ausencia de un marco institucional y legal que permita garantizar la calidad de la ESTP**. Por ejemplo, las entidades que son parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) no están coordinadas correctamente y existe un traslape en sus funciones<sup>24</sup>. Adicionalmente, se ha diagnosticado que existe un limitado liderazgo del SAC, debido a la falta de definición formal de un

---

<sup>17</sup> Haimovich y Urzúa, 2017. Esta limitación puede conducir a que muchos estudiantes tomen decisiones subóptimas, contribuir al bajo nivel de satisfacción de los estudiantes, contribuir al bajo nivel de satisfacción de los estudiantes, a su mal desempeño académico, y alta deserción.

<sup>18</sup> Yamada y Lavado, 2017. Asimismo, según Montenegro y Patrinos (2014) en Perú el retorno medio en 2012 era del 10%, muy por debajo del 16% de América Latina

<sup>19</sup> Importantes leyes han sido promulgadas desde el 2014. Ley Universitaria (Ley 30220) de 2014; Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (Ley 30512) de 2016.

<sup>20</sup> <https://www.gob.pe/sunedu>

<sup>21</sup> Se evalúan 8 dimensiones, tanto de la estructura curricular y la oferta educativa, la infraestructura adecuada, los servicios complementarios, la disponibilidad de docentes de tiempo completo, las líneas de investigación, los mecanismos de inserción laboral y la transparencia.

<sup>22</sup> Novella et al., 2019.

<sup>23</sup> Yamada, Lavado y Oviedo (2014). Sólo 4 de cada 10 graduados de la Educación Superior tecnológica y 7 de cada 10 con Educación Superior Universitaria se desempeñan en la formación recibida.

<sup>24</sup> Por ejemplo, existe un traslape entre las entidades responsables del licenciamiento y fomento de la calidad.

organismo rector del mismo. Debido a esto último, y luego de muchos intentos, el Congreso aprobó el 31 de mayo de 2021 la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU, iniciativa del Poder Ejecutivo que tiene por finalidad la modernización y reordenamiento estructural del MINEDU, a través de la transformación de la actual estructura a dos viceministerios: un Viceministerio de Educación Básica y uno de Educación Superior y Técnico-Productiva, asignando a este último la rectoría del sistema de ESTP.

- 2.10 Para enfrentar los desafíos anteriores, **el Perú promulgó en agosto de 2020 la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP)**<sup>25</sup> para ampliar el acceso, la mejora de la calidad y la pertinencia de todas las alternativas de la educación superior, de manera articulada con lo técnico-productivo. La PNESTP establece seis objetivos prioritarios y 23 lineamientos vinculados al acceso equitativo; la formación integral, la empleabilidad y la pertinencia; el desempeño docente; la gestión institucional; la gobernanza de la ESTP y el aseguramiento de la calidad; y a la movilización de recursos para la mejora de la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación.
- 2.11 **Esta CT tiene como objetivo general apoyar al MINEDU en la implementación la Política Nacional de Educación Superior y Técnica Productiva**, especialmente en la formulación de políticas en áreas estratégicas para mejorar el acceso equitativo y la gobernanza de la ESTP. Para ello se tendrán especialmente en cuenta los objetivos y metas de la Política, en particular el Objetivo Prioritario 1 (OP1) que es incrementar el acceso equitativo de la población a la ESTP y el Objetivo Prioritario 5 (OP5) que es fortalecer la gobernanza de la ESTP, y el rol rector del MINEDU.
- 2.12 Esta CT tiene como beneficiario directo al MINEDU, pero también como beneficiario indirecto a los futuros estudiantes de ESTP. Esto, ya que los estudios producidos tienen como fin apoyar la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas por parte de la autoridad estatal, pero en la medida que las políticas sean implementadas y permitan incrementar el acceso equitativo a la ESTP los beneficiados serán los futuros estudiantes de dicho nivel educativo.
- 2.13 Esta operación está alineada con la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo inclusión social e igualdad. Es consistente con la Estrategia de País del Grupo BID en Perú 2017-2021 (GN-2889) como parte del área estratégica de productividad y del fortalecimiento de las instituciones; así como con la Estrategia para una política favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-6) en mejoramiento de la calidad educativa y atención a jóvenes en riesgo, y con el Documento de Marco Sectorial de Habilidades (GN-3012). Asimismo, esta CT complementa el trabajo del Banco en el Perú en temas de ESTP, ya que, desde el 2018 el banco viene apoyando al Gobierno de Perú en el proceso de reforma de la educación superior a nivel nacional con el “Programa para la mejora de la calidad y pertinencia de los servicios de Educación Superior Universitaria y tecnológica” (4555/OC-PE). Además, en el marco de la ATN/OC-16325-PE el Banco apoyó el diseño de la PNESTP. Finalmente, la CT está alineada con el Marco de Resultados Corporativos (GN-2727-12) al estar orientada a la promoción de la inclusión social, a través de favorecer el acceso a la ESTP; y al orientarse al fortalecimiento de la capacidad institucional, en este caso del MINEDU; con el Programa Estratégico para el Desarrollo Social (GN-2819-1), pues esta CT

---

<sup>25</sup> Aprobado con Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU

contribuye al financiamiento tanto de actividades de fortalecimiento institucional, la mejora del marco institucional y la implementación de políticas.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1: Promoción del acceso equitativo a la ESTP (USD\$100.000).** Este componente busca apoyar al MINEDU en el cumplimiento del OP1 de la PNESTP que es incrementar el acceso equitativo de la población a la ESTP. Se desarrollarán (i) estudios enfocados identificar las barreras más relevantes que impiden la transición entre educación básica y ESTP, especialmente en las poblaciones más vulnerables así como estudios que permitan priorizar las mejores políticas para cerrar estas brechas, por ejemplo, programas de nivelación académica, apoyo y orientación a estudiantes de educación básica y egresados, o programas para enfrentar las asimetrías de información, y favorecer la toma de decisiones, entre otros, siendo el producto de esta actividad un *policy brief* para la autoridad; (ii) estrategias para incrementar la oferta pública gratuita, priorizando los territorios con demostrado déficit de oferta pública y/o que resultan estratégicos para el desarrollo de determinados sectores productivos, económicos, sociales y culturales, así como estudios para mejorar los mecanismos de financiamiento institucional, incentivos y orientación ministerial para cumplir estos objetivos, concluyendo en un *policy brief* para la autoridad; y (iii) contribuir al diseño de políticas de financiamiento a la demanda, como créditos estudiantiles, becas especiales o una combinación de beca con crédito que permitan reducir las barreras financieras que limitan el acceso a la ESTP de los jóvenes del Perú, concluyendo en un *policy brief* para la autoridad.
- 3.2 **Componente 2: Fortalecimiento de la gobernanza y rectoría ministerial del sistema de ESTP (USD\$50.000).** Este componente busca apoyar al MINEDU en el cumplimiento del OP 5 de la PNESTP que es fortalecer la gobernanza de la ESTP, y el rol rector del MINEDU, en ese sentido se financiarán estudios para (i) contribuir al desarrollo e implementación de un nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINEDU, con el fin de establecer una arquitectura institucional que permita cumplir con la nueva LOF, concluyendo en una propuesta de ROF para la autoridad y (ii) generar estrategias y diseños institucionales, que permitan al MINEDU potenciar su rol en el SAC, especialmente en los procesos de cierre y creación de instituciones educativas de ESTP, siendo el producto de esta actividad un *policy brief* para la autoridad con una propuesta de gobernanza del SAC.

#### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
<b>Componente 1: Promoción del Acceso Equitativo a la ESUP</b>		<b>\$100.000</b>	<b>\$100.000</b>
Apoyo en el diseño de políticas para el cierre de brechas en el acceso	Estudios técnicos con propuestas para incrementar la matrícula en ESTP de poblaciones vulnerables y mejorar la orientación vocacional de los estudiantes	<b>\$44.000</b>	<b>\$44.000</b>

Apoyo en el diseño de políticas para incrementar la oferta pública	Estudios técnicos con propuestas para incrementar la oferta pública de ESTP, a través de nuevas alternativas de financiamiento, mecanismos de incentivos u otros	<b>\$25.000</b>	<b>\$25.000</b>
Apoyo en el diseño de instrumentos de financiamiento a la demanda	Estudios técnicos con propuestas para incrementar la demanda de ESTP, a través de nuevas alternativas de financiamiento u otras	<b>\$28.000</b>	<b>\$28.000</b>
Edición de documentos	Edición documentos para la entrega formal al MINEDU	<b>\$3.000</b>	<b>\$3.000</b>
<b>Componente 2: Fortalecimiento de la Gobernanza y rectoría ministerial del sistema de ESTP</b>		<b>\$50.000</b>	<b>\$50.000</b>
Apoyo en la implementación de un nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF)	Estudios técnicos con propuestas para la implementación de un nuevo ROF, que permita fortalecer la gobernanza de la ESTP.	<b>\$28.000</b>	<b>\$28.000</b>
Apoyo en el diseño de estrategias para fortalecer procesos de cierre y creación de instituciones educativas	Estudios técnicos con propuestas que permitan al MINEDU potenciar su rol en el aseguramiento de la calidad, especialmente en los procesos de entrada y salida de las instituciones educativas del sistema de ESTP.	<b>\$20.000</b>	<b>\$20.000</b>
Edición de documentos	Edición documentos para la entrega formal al MINEDU	<b>\$2.000</b>	<b>\$2.000</b>
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 150.000</b>	<b>\$ 150.000</b>

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 De acuerdo con la taxonomía y los objetivos estratégicos específicos que persigue la presente CT, de conformidad con el Apéndice 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1) (modificado en el Anexo 2 de GN-619-4) y a solicitud del Ministerio de Educación del Perú, el Banco a través de la División de Educación (SCL/EDU) ejecutará esta CT. El Banco tiene amplia experiencia operativa y trabajo analítico en educación superior y en el desarrollo de habilidades tanto en Perú, como en varios países de la región. Además, la División de Educación del BID tiene experiencia en estudios, asesoría en implantación de política e intervenciones conductuales exitosas en educación, así como una densa red de personas y organizaciones que se especializan en estudios, diseño e implementación de políticas y programas públicos que promueven el acceso como en diseños institucionales para promover la calidad de la educación superior. Esta experiencia se explotará para asegurar la implementación sólida de la CT y para asegurar las recomendaciones de este proyecto se incorporen tanto en Perú como en las operaciones futuras del Banco, el diálogo sobre políticas y diseños institucionales

y se utilicen para promover la creación de capacidad e institucionalidad en otros países de ALC.

- 4.2 Las responsabilidades de supervisión y seguimiento de esta operación recaerán en SCL/EDU, incluyendo reuniones periódicas con contrapartes y consultores externos. Se estima que el proyecto tendrá una duración de 24 meses para su ejecución y los desembolsos contados a partir de la fecha de aprobación de esta CT. El líder del equipo es Carolina Méndez ([caroliname@iadb.org](mailto:caroliname@iadb.org)), basada en Perú, por lo que actuará como punto focal con la Oficina País, y María Fernanda Prada ([mariafp@iadb.org](mailto:mariafp@iadb.org)) es la líder alterna.

Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 Al tratarse de una CT que produce exclusivamente documentos de informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales y firmas contratadas por el Banco, no se identificaron riesgos sustanciales de carácter fiduciario, macroeconómico o rendición de cuentas.
- 5.2 A pesar de lo anterior, un potencial riesgo es el cambio político, que ocurrió el 28 de julio de 2021. Para mitigar los riesgos, el equipo trabaja en estrecha coordinación con el personal técnico y los actores de MINEDU que tienen menos rotación con los cambios de gobierno. Asimismo, dentro de las acciones del banco, se han realizado las acciones de diálogo pertinente con las nuevas autoridades, lideradas por los equipos de las oficinas regionales quienes son reconocidos profesionalmente y como voces autorizadas en temas de política educativa por todos los actores políticos en el país. Adicionalmente, desde 2014, existe consenso político transversal en la necesidad de mejorar el acceso a ESTP y fortalecer el rol rector del MINEDU, y la mejora en el acceso es uno de los ejes centrales de la plataforma de gobierno de la actual administración, por lo cual se espera que los OP 1 y OP 5 de la PNESTP sean priorizados por la nueva administración.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 La cooperación técnica no anticipa ninguna excepción a las políticas del Banco.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 Dadas las características del proyecto, no se esperan riesgos ambientales o sociales negativos. Por tanto, la clasificación de esta operación de acuerdo con la política de salvaguardias ambientales (OP-703) es "C".

## **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - PE-T1483<sup>26</sup>](#)

[Matriz de Resultados - PE-T1483](#)

[Términos de Referencia - PE-T1483](#)

[Plan de Adquisiciones - PE-T1483](#)

---

<sup>26</sup> This Annex includes deliberative information, and thus, confidential, according to the exception relative to “Deliberative Information” contemplated in paragraph 4.1 (g) of the Bank’s “Access to Information Policy” (Document GN-1831-28).