



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

Asistencia técnica al Ministerio de Educación para la elaboración de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva-PNESTP

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Juan Diego BURGOS BURGOS

ASESOR

Mg. Carlos RAMOS MONTES

Lima, Perú

2024



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Burgos, J. (2024). *Asistencia técnica al Ministerio de Educación para la elaboración de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva-PNESTP*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Juan Diego Burgos Burgos
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72495494
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-3789-607X
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Carlos Ramos Montes
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	41533805
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-8125-101X
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Rubi Elisabeth Rivas Cossio
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	44136888
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Rolf Kent Pérez Camarena
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	41399613
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Anthony Rolando Medina Rivas Plata

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	42953802
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.6. Gestión Pública
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Ministerio de Educación País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: San Borja Calle: Comercio 193 Latitud: -12.085202 Longitud: -77.000892
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Obligatorio. Ejemplo: 2023-2024
URL de disciplinas OCDE	Ciencia Política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01 Administración Pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02 Educación general https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.03.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA CON TRABAJO DE
SUFICIENCIA PROFESIONAL**

003

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Mg. RUBI ELISBETH RIVAS COSSIO
- 2.- Mg. ROLF KENT PÉREZ CAMARENA
- 3.- Mg. CARLOS RAMOS MONTES (DOCENTE SUPERVISOR)
- 4.- Mg. ANTHONY MEDINA RIVAS PLATA

El bachiller postulante al Título Profesional de Licenciado, don:

JUAN DIEGO BURGOS BURGOS

Procedió la sustentación por la modalidad de Trabajo de Suficiencia Profesional titulado:

**ASISTENCIA TÉCNICA AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA
NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y TÉCNICO-PRODUCTIVA-PNESTP**

En la redacción del examen escrito, el graduando fue evaluado con la nota:

TEORÍA DEL GOBIERNO: 15 (QUINCE)
GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES: 15 (QUINCE)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

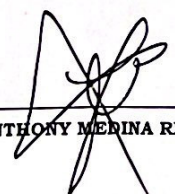
Aprobado por unanimidad por Quince (15)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTICINCO
días del mes de SETIEMBRE del año 2024.


Mg. ROLF KENT PÉREZ CAMARENA


Presidente del Jurado
Mg. RUBI ELISBETH RIVAS COSSIO


Mg. CARLOS RAMOS MONTES
(DOCENTE SUPERVISOR)


Mg. ANTHONY MEDINA RIVAS PLATA



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Universidad del Perú. Decana de América

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

CSEPCP N°09-2024

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo Mg. Carlos Ramos Montes, en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Directoral N° 000067-2023-EPCP-FDCP-UNMSM del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es: ASISTENCIA TÉCNICA AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y TÉCNICO-PRODUCTIVA - PNESTP, presentado por el bachiller Juan Diego Burgos Burgos para optar el título de Licenciado en Ciencia Política.

CERTIFICO:

Que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de 19% de similitud, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional.**

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del título correspondiente.

Firma del Asesor _____

DNI: 41533805

Nombres y apellidos del asesor: CARLOS RAMOS MONTES

Fecha : Ciudad Universitaria 04 de junio del 2024



DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A Dios, mi papá.

*A mi mamá Charo, el ejemplo de amor incondicional que tengo en esta vida
y quien siempre estará para mí.*

*A mi hermana, Mónica y mis sobrinas Ariana y Mía, a quienes quiero y
espero hacer orgullosas siempre.*

A mi novia, Pamela, quien me hizo ver la vida con otros ojos.

*A los amigos, maestros, jefes y compañeros que me acompañaron durante
este proceso.*

RESUMEN

Las políticas nacionales constituyen decisiones de política, enmarcadas en las políticas de Estado, que establecen objetivos prioritarios, así como lineamientos y servicios que deben ser alcanzados para la adecuada atención de problemas públicos. Además, permiten el desarrollo de la Política General de Gobierno ¹.

En el año 2018, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (en adelante, CEPLAN), estableció el reglamento de políticas nacionales por medio del Decreto Supremo N° 029-2018, así como sus posteriores modificatorias. En ese contexto y en cumplimiento de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la norma en mención, todas las políticas nacionales entraron en un proceso de análisis y revisión de pertinencia por parte de los ministerios a cargo.

En ese marco, desde mediados del año 2019, el Ministerio de Educación (en adelante, MINEDU) inició la elaboración de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (en adelante, PNESTP). Fue la primera vez que una política nacional educativa articula a las alternativas formativas de educación superior y técnico-productiva (en adelante, ESTP) existentes (técnico-productiva, tecnológica, pedagógica, artística y universitaria). Para llevar a cabo dicho encargo se cumplió con un conjunto de etapas y requisitos técnicos establecidos por el CEPLAN. En esa línea, el presente informe desarrolla los principales hitos en el proceso de elaboración de la PNESTP, considerando la regulación de políticas nacionales vigente al momento de su aprobación.

Palabras clave

Políticas nacionales, aseguramiento de la calidad, políticas públicas, educación superior, Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva.

¹ En base al artículo 4°, numeral 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y el numeral 7.1 del artículo 7 y el numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

ABSTRACT

National policies constitute “political decisions” framed in State policies. They allow the development of the General Policy of Government, define prioritised outcomes, as well as general guidelines and services that should be reached for an adequate attention of public issues that affect people².

In 2018, the National Centre on Strategic Planning (onwards, CEPLAN), set the regulation of National Policies through the Supreme Decree N°029-2018 and its amending laws. In that context, according to the Second Transitory Complementary paragraph of the aforementioned Decree, all national policies were subject to analysis and revision of their accuracy by the Ministries in charge.

From mid-2019, the Ministry of Education (onwards, MINEDU) started the writing of the National Policy on Higher Education and TVET (onwards, PNSTP). It was the first time that an education national policy was aimed at integrating all forms of higher education and TVET (university education, technology education, teacher training, artistic formation, and TVET). In order to reach such goal, it was necessary to navigate different stages and technical requirements set up by the CEPLAN. The present report develops important milestones during the process of writing the PNESTP, according to the regulation of national policies that existed when it was passed.

Keywords

National policies, public policies, higher education, quality assurance, National Policy on Higher Education and TVET.

² Based on Article 4°, paragraph 4 of the Law N°29158, the Organic Law of the Executive Power, and paragraph 7.2 of the Article 7 and paragraph 8.1 of the Article 8 of the Supreme Decree N°029-2018-PCM, that issues the Regulation of National Policies.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS	2
RESUMEN	3
ABSTRACT	4
I. INTRODUCCIÓN	6
II. INFORMACIÓN DEL LUGAR DONDE SE DESARROLLÓ LA ACTIVIDAD	6
Información general	6
Información específica sobre el Ministerio de Educación	8
III. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD.....	8
Organización de la actividad	8
Finalidad y objetivos de la actividad	9
Metodología o procedimientos.....	9
IV. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA	14
De la ventana de oportunidad para la elaboración de la PNESTP.....	14
De la metodología utilizada en la elaboración de la PNESTP	17
De la elaboración de la PNESTP.....	18
De la problemática identificada	23
V. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	38
Respecto a la determinación de la situación futura deseada y alternativas de solución	39
Respecto a los procesos previos para la determinación de la situación futura deseada .	40
Determinación de las alternativas de solución	47
Respecto a la determinación de la objetivos prioritarios y lineamientos.....	48
Limitaciones de la PNESTP	55
VI. RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD	61
VII. CONCLUSIONES.....	63
Justificación	63
Metodología aplicada.....	64
Descripción de la implementación.....	64
VIII. RECOMENDACIONES	65
IX. BIBLIOGRAFÍA	66
X. ANEXOS	70

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe desarrolla los principales hitos de la elaboración de la PNESTP, en el marco del reglamento de políticas nacionales, así como la guía de elaboración de políticas nacionales establecida por el CEPLAN. Los objetivos del desarrollo del informe son dos: a) visibilizar la aplicación de las exigencias técnico-normativas en la elaboración de políticas nacionales (seguimiento del reglamento y metodología establecidos) y b) presentar el proceso de búsquedas de alternativas de soluciones y toma de decisiones para abordar un problema público.

El informe está conformado por 10 secciones. La primera desarrolla la introducción del documento, la segunda, la información del lugar de desarrollo de la actividad, la tercera, la descripción de la actividad. Por su parte, la cuarta, la situación problemática, la quinta, el proceso de análisis de alternativas de solución, la sexta, los resultados de la actividad, la séptima, las conclusiones y, la octava, las recomendaciones. Finalmente, la novena y décima, presentan la bibliografía y anexos, respectivamente.

II. INFORMACIÓN DEL LUGAR DONDE SE DESARROLLÓ LA ACTIVIDAD

2.1. Información general

- Institución donde se desarrolló la actividad:

La actividad fue realizada en el MINEDU, específicamente en la Dirección de Políticas para el Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (en adelante, DIPODA), dependiente de la Dirección General de la Educación Superior Universitaria (en adelante, DIGESU). La actividad se realizó de manera presencial y remota.

Cabe señalar que, según el artículo 147 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINEDU, aprobado por el

Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, la DIGESU el área que cuenta con la responsabilidad de establecer dirección, coordinación, promoción y efectuar el seguimiento, así como la evaluación de las políticas que se enfocan, por un lado, en el desarrollo y, por el otro, en el aseguramiento de la calidad de la educación universitaria. Además, tiene dentro de sus funciones el realizar propuestas normativas respecto a la regulación del vínculo del ministerio con universidades públicas y privadas.

Dicha dirección general tiene a la Dirección de Coordinación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (DICOPRO) y la DIPODA como unidades a su cargo.

La DIPODA, es responsable de la elaboración de políticas, planes, programas, entre otros documentos que busquen normar la promoción de la calidad de las universidades y del servicio de educación universitaria.

- **Periodo de duración de la actividad:**

01 Noviembre de 2019 al 31 de agosto de 2020.

- **Finalidad y objetivos de la entidad:**

De acuerdo al artículo 79 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, el MINEDU tiene por finalidad, como órgano del Gobierno, la definición, dirección y articulación de la política educativa, en concordación con la política general que defina el Estado.

- **Razón social:**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- **Dirección postal:**

Calle del Comercio Nro. 193, Lima, Lima, San Borja.

- **Nombre y correo del profesional a cargo del Bachiller**

Magno Fernando Ortega Sanabria - mortega@minedu.gob.pe

2.2. Información específica sobre el Ministerio de Educación

De acuerdo al artículo 51 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, el MINEDU tiene la rectoría de la política vinculada con el aseguramiento de la calidad de toda la Educación Superior. Por su parte, la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del MINEDU, determina, en su artículo 3, que el sector Educación es conducido y se encuentra bajo su rectoría.

Por su parte, de acuerdo al artículo 1 de su ROF, el MINEDU es el organismo que pertenece al Poder Ejecutivo responsable del ejercicio de la rectoría del sector Educación. Además, de acuerdo al artículo 3 de dicho reglamento, tiene como función promover y coordinar acciones conjuntas que coadyuven a ejercer el derecho a la educación señalado en la Constitución, siendo quien dirige regula, supervisa y evalúa las políticas de aseguramiento de la calidad de la ESTP.

Finalmente, cabe mencionar que las funciones previamente mencionadas se enmarcan en hacer cumplir el derecho a la educación establecido en la Constitución Política del Perú, mediante los artículos 13 y 16, los cuales indican que la finalidad de la educación es el desarrollo de la persona humana desde un punto de vista integral, encargando al Estado la coordinación de la política educativa, para que garantice un adecuado acceso y calidad.

III. Descripción de la actividad

- Organización de la actividad (profesional a cargo)

El profesional encargado de la supervisión y revisión de la asistencia técnica realizada fue el señor Magno Fernando Ortega Sanabria, coordinador de la dirección encargada de la elaboración de políticas relacionadas con el aseguramiento de la calidad a nivel universitario, la DIPODA.

- **Finalidad y objetivos de la actividad**

Finalidad

Las actividades realizadas como parte de los servicios prestados al MINEDU buscaron elaborar y aprobar los diferentes entregables de la PNESTP, conforme a lo establecido en el reglamento de políticas y en el marco de la Resolución Ministerial N° 271-2019-MINEDU, que conformó el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal que tuvo como objetivo la formulación de una propuesta de política que aborde a toda la educación superior e incluya a la educación técnico-productiva.

Objetivos

Las actividades realizadas en la entidad tuvieron distintos objetivos en concordancia con los pasos³ establecidos por el CEPLAN respecto a elaborar una política nacional, algunos de estos objetivos fueron:

- Delimitar el problema de carácter público.
- Enunciar y estructurar el problema.
- Determinar la situación deseada hacia el futuro.
- Seleccionar alternativas que contribuyan a la solución del problema.
- Elaborar objetivos y lineamientos.
- Alinear la elaboración a otras políticas vigentes.
- Elaboración de los documentos de aprobación de la política.

- **Metodología o procedimientos**

El desarrollo de la PNESTP, especialmente a nivel de la formulación del problema de carácter público y el diseño de las alternativas que presentan soluciones, adoptó un enfoque de investigación mixto, considerando instrumentos cuantitativos y

³ La Guía para la elaboración de políticas nacionales del 2021 (CEPLAN, 2021), bajo la cual se elaboró la PNESTP, establece 12 pasos. 8 de los pasos, son establecidos para la etapa de diseño y formulación.

cualitativos. En ese sentido, se realizó revisión de literatura, focus groups, análisis de bases de datos, sistematización de información, entre otras acciones.

Respecto a los procedimientos, estos se enmarcan en la metodología que establece el CEPLAN y el reglamento de políticas nacionales.

Finalmente, cabe señalar que en las próximas secciones se desarrollan las diferentes acciones realizadas para la elaboración de la PNESTP, en el marco de la asistencia técnica brindada.

Metodología del informe

Adicionalmente, cabe señalar la metodología para la realización del informe en los siguientes términos:

El presente informe contiene el siguiente enfoque metodológico:

- El enfoque es cualitativo, ya que, comprendiendo a la educación como un proceso complejo, de acuerdo a lo sostenido por Sánchez (2019), el enfoque cualitativo permite profundizar en el conocimiento de los aspectos de la realidad en estudio que no podrían ser identificados únicamente bajo un enfoque cuantitativo. Como técnicas y procedimientos de investigación aplicados, se considera como técnica a la realización de entrevistas semiestructuradas a actores clave, con una guía como instrumento de recolección⁴. Adicionalmente, se realiza análisis documental. En ese marco, se busca lograr una narración detallada del proceso de desarrollo de la PNESTP.

Asimismo, el informe es descriptivo en la medida que detalla información de las características, prácticas y pasos realizados para elaborar la PNESTP.

- El presente informe, a su vez, comprende un diseño investigativo de tipo estudio de caso ya que permite la comprensión de lo ocurrido respecto a la particularidad y singularidad en un contexto

⁴ Se realizaron entrevistas a la coordinadora y un miembro del equipo técnico encargado de la elaboración de la PNESTP (Anexos N°7 y N° 8).

determinado (Simons, 2012) y otorga la oportunidad de conocer las complejidades de los procesos. Asimismo, se basa en la observación de una experiencia concreta y coadyuva al aprendizaje sobre las problemáticas experimentadas, las prácticas y el contraste con lo teóricamente correcto (Alza, 2014). Sobre el particular, se considera el plazo de elaboración de la PNESTP desde mediados de 2019 a agosto de 2020.

Finalmente, se desarrolla un breve marco teórico respecto al concepto de políticas públicas y ciclo de políticas, al considerarlo pertinente respecto a los pasos establecidos por el CEPLAN para la formulación de políticas nacionales, los cuales influyen respecto al desarrollo del diseño de la PNESTP.

Marco teórico vinculado con políticas públicas

Con el fin de desarrollar el concepto de políticas públicas se tiene en consideración a Joan Subirats. Por su parte, respecto al ciclo de políticas públicas, se considera la definición sostenida por Charles Lindblom.

En ese marco, de acuerdo a Subirats et al. (2008), las políticas públicas apuntan a la resolución de problemas reconocidos como públicos en una agenda gubernamental y constituyen la respuesta a una situación inaceptable, mediante una serie de acciones coherentes, considerando además actividades normativas y administrativas para tal fin.

Por su parte, Lindblom (1991), respecto al proceso en que se elabora una política pública, indica que suelen separarse en distintas fases (agendamiento, diseño, implementación y evaluación), pero que, más allá de la utilidad metodológica de la determinación de un ciclo, en la práctica, la formulación de políticas se lleva mediante un proceso no necesariamente del todo ordenado.

Antecedentes internacionales del estudio de políticas nacionales

Durán (2017), realizó una tesis doctoral titulada “Las políticas de Educación Superior en Chile 1990-2014”, con el objetivo de dar cuenta de la configuración del sistema chileno mostrando los cambios en las políticas educativas de nivel superior en base al aprendizaje de diversos actores, respecto al financiamiento y aseguramiento de la calidad. Constituye una investigación de enfoque cualitativo con el uso complementario de fuentes cuantitativas para verificar tendencias. Las conclusiones del estudio fueron la existencia de un aprendizaje respecto a la política del nivel de educación superior, en base al incremento de información disponible, pero especialmente por la evaluación de la implementación de las acciones realizadas. Asimismo, señala la influencia de las propuestas desde el gobierno y la articulación con el parlamento y actores universitarios, estudiantes y coaliciones promotoras, en el camino por establecer un rol del Estado garante respecto al acceso a la educación superior con niveles aceptables de calidad. Finalmente, la investigación abarca diversas temáticas del sistema, tales como el acceso, el aseguramiento de la calidad, permanencia, financiamiento, entre otras.

Por su parte, Puentes (2019), realizó una tesis de licenciatura titulada “Políticas públicas en educación superior en Colombia”, desarrollando un análisis respecto a su estructura y a la participación del gobierno en su impulso. La investigación es de enfoque cualitativo, considerando revisión documental respecto a las principales políticas desarrolladas, así como el marco normativo del sistema. Concluye que se han desarrollado mecanismos para asegurar la calidad, financiamiento entre otras acciones que coadyuvan el tránsito al nivel de educación superior con el objetivo de reducir desigualdades, pero que aún es necesario complementar el enfoque de ampliación de cobertura mediante el fortalecimiento del aseguramiento de la calidad.

Antecedentes nacionales del estudio de elaboración de políticas nacionales

Rodríguez (2020), realizó una tesis doctoral titulada “Diseño y Formulación de las políticas públicas y el proceso de su implementación, seguimiento y evaluación en los gobiernos locales de la región La Libertad, 2018-2019”, una investigación que presenta el enfoque cuantitativo y que es de tipo no experimental, con el objetivo de analizar cómo se diseñan las políticas en la Región la Libertad. La población estuvo conformada por encargados del diseño de políticas nacionales en la Región La Libertad. La muestra fueron 72 funcionarios, a los cuales se les aplicó la técnica de la encuesta, con cuestionarios como el instrumento respectivo. En ese sentido, utiliza los pasos establecidos por el Ceplan respecto a políticas nacionales, obteniendo las siguientes conclusiones: la metodología influye en elaborar la política y que, según ello, el diseño afecta la implementación y seguimiento de estas, los cuales son débilmente realizados.

Por su parte, Valverde (2014), realizó una tesis de licenciatura titulada “Cambia el clima no cambia el Estado: el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú”, una investigación de enfoque cualitativo que utiliza el estudio de caso para estudiar la fase de diseño, ubicada en el ciclo de elaboración de la política pública y sus condicionantes. Para ello realizó revisión documental, narración del proceso, así como la aplicación de la técnica de entrevistas semiestructuradas mediante guías de entrevistas como el instrumento correspondiente. Concluye que el diseño de políticas varía de acuerdo al país en el que ocurre dicho proceso, no solo por la implicancia de factores contextuales, sino también por la manera en que los actores e instituciones moldean la política en la fase de diseño.

IV. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

- a. Descripción de los problemas identificados, sus causas, entre otros.

De la ventana de oportunidad para la elaboración de la PNESTP

En el 2014 se aprobó la Ley N° 30220, Ley Universitaria, definiendo que las universidades están conformadas por estudiantes, docentes, y graduados, y hace énfasis en la autonomía de dichas instituciones en el marco de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución⁵.

Por su parte, en el año 2015, mediante el Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU, se aprobó la “Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Universitaria”, la cual buscó garantizar que los jóvenes cuenten con la oportunidad de transitar a un servicio educativo universitario que guarde criterios de calidad y que brinde una formación completa e integral, en mejora continua. Cabe señalar que en esta política solo se desarrolló la temática de la calidad y sus procesos. Además, limitó su alcance a la educación universitaria. En ese sentido, si bien era un avance, este era limitado y no consideraba la integralidad de toda la educación superior.

Posteriormente, en el año 2018, mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM se aprobó el reglamento que establece la regulación de las políticas nacionales. Al respecto, en consideración de la segunda disposición complementaria transitoria, numeral 2, del reglamento, cada ministerio envió al CEPLAN una lista por sector de política nacionales y otros

⁵ Conforme al artículo 1 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, la cual fue modificada por la Ley N° 31520, denominada Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades.

documentos que hacían sus veces (tales como planes) de modo que entren en un proceso de actualización que les permita alinearse a la metodología de la nueva regulación. Esta medida fue tomada para estandarizar el proceso de elaboración de políticas, considerando que la heterogeneidad de sus diseños dificultaba su implementación, así como la realización de un adecuado seguimiento o evaluación.

Además, mediante el numeral 6 de la disposición complementaria transitoria segunda, de dicho reglamento, se determinó que, considerando la opinión del CEPLAN, los ministerios debían de aprobar una resolución ministerial con la lista de políticas nacionales que cada sector determinaba bajo su rectoría y conducción y que **las que no se mencionen en dicha lista, aprobada por resolución quedarían derogadas**. Es decir, en el marco de la adecuación a la nueva regulación se realizó un filtro respecto a todos los documentos, planes y políticas con las que contaban los ministerios.

En el caso del MINEDU, mediante el artículo 5 de la Resolución Ministerial N° 357-2019-MINEDU, se tomó la decisión de impulsar el diseño de 3 políticas nacionales nuevas, incluyendo a la PNESTP.

Es en este marco que la Política de Aseguramiento de la Calidad perdió vigencia y se dio inicio a una nueva política nacional en la cual era necesaria abarcar a toda la ESTP (incluyendo a 5 alternativas formativas, tales como la educación superior universitaria, artística, tecnológica, pedagógica y a la técnico-productiva) y que, además de abordar el aseguramiento de la calidad, también incluye temáticas vinculadas a la promoción del acceso, el garantizar la formación integral, la capacitación de los docentes y su evaluación, la gestión de las instituciones, investigación, rectoría, entre otros. Al respecto, la coordinadora

técnica de la PNESTP como respuesta a la pregunta 1 del Anexo N° 07, señala que hubo un conjunto de razones para decidir realizar una política de educación superior de manera integral:

- El desarrollo de la educación superior universitaria evidencia un camino por recorrer en otras alternativas de formación.
- Cuando el Estado empieza a buscar financiamiento externo para políticas enfocadas en mejora de la calidad universitaria el Banco Interamericano de Desarrollo, hizo hincapié respecto a la necesidad de fortalecer la educación superior en conjunto.
- La revisión de casos internacionales mostraba que la mayoría de países tenían leyes de educación superior o políticas que establecían una ruta clara para la educación superior.

Por su parte, el miembro del equipo técnico resalta que la PNESTP propone un nuevo punto de vista que considera la integración de la educación superior (Ver pregunta 1 del Anexo N° 8):

“Me pareció importante el cambio de paradigma que estaba planteando para algunas cosas. (...) algo que sí me parecía súper importante, era la integración de las distintas alternativas formativas, como una idea que era fundamental para transformar el sistema. Se había hablado en variadas ocasiones y en distintos espacios educativos, sobre la necesidad de fortalecer la Educación Superior Tecnológica, integrar lo técnico productivo, pero no se había plasmado nunca en un documento de política tal cual. Entonces, eso me pareció bien importante”.

De esta forma, mediante Resolución Ministerial N° 271-2019-MINEDU, del mes de junio de 2019, se creó el grupo de trabajo temporal que tuvo el objetivo de formular la PNESTP, con una vigencia inicial de 120 días calendario. Su conformación contempló

representantes de entidades y áreas responsables de cada alternativa de formación, así como aquellos espacios vinculados a servicios complementarios y temáticas estratégicas⁶:

- a) El Viceministerio de Gestión Pedagógica del MINEDU.
- b) El Viceministerio de Gestión Institucional del MINEDU.
- c) La Oficina de Planificación del MINEDU (OPEP).
- d) La DIGESU, **quien asume la Secretaría Técnica**.
- e) La Dirección de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (DIGESUTPA).
- f) La Dirección General del Desarrollo Docente (DIGEDD).
- g) El Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).
- h) La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).
- i) El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).
- j) El Consejo Nacional de Educación (CNE).

Cabe mencionar que, mediante Resolución Ministerial N° 502-2019-MINEDU, el plazo con el que contó el grupo de trabajo se extendió por 120 días calendario adicionales, ello debido a que al término de la vigencia de la primera resolución ministerial el grupo de trabajo aún se encontraba elaborando el entregable 1 de la PNESTP, que versa sobre la definición del problema público según la metodología definida por el CEPLAN, quedando pendiente por elaborar 3 entregables adicionales, referidos a la situación deseada y alternativas viables de solución, objetivos prioritarios y lineamientos y la identificación de servicios, respectivamente⁷.

De este modo, el Grupo de Trabajo tuvo formalmente 8 meses para proponer la PNESTP (la vigencia duró hasta febrero de 2020). Sin

⁶ La lista de representantes titulares del grupo de trabajo puede apreciarse en el Anexo N° 01. Asimismo, cabe mencionar que en la mayoría de las sesiones asistieron los integrantes titulares.

⁷ De acuerdo al Informe N°001-2019-MINEDU/VMGP/ST, referido en los considerandos de la Resolución Ministerial N° 502-2019-MINEDU.

embargo, la PNESTP se aprobó luego de 6 meses luego de concluido dicho grupo (agosto de 2020), siendo necesaria la continuación del trabajo del equipo que conformó la secretaría técnica para la última etapa que implicaba la redacción del documento final en base a sus entregables y el proceso de aprobación de la política, a través del Consejo de Ministros.

Finalmente, a fin del mes de agosto de 2020, luego de 14 meses de elaboración, se aprobó mediante Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU, la PNESTP, considerada como uno de los principales documentos que orienta a las actividades que realiza el sector Educación en materia de ESTP.

De la metodología usada en la elaboración de la PNESTP

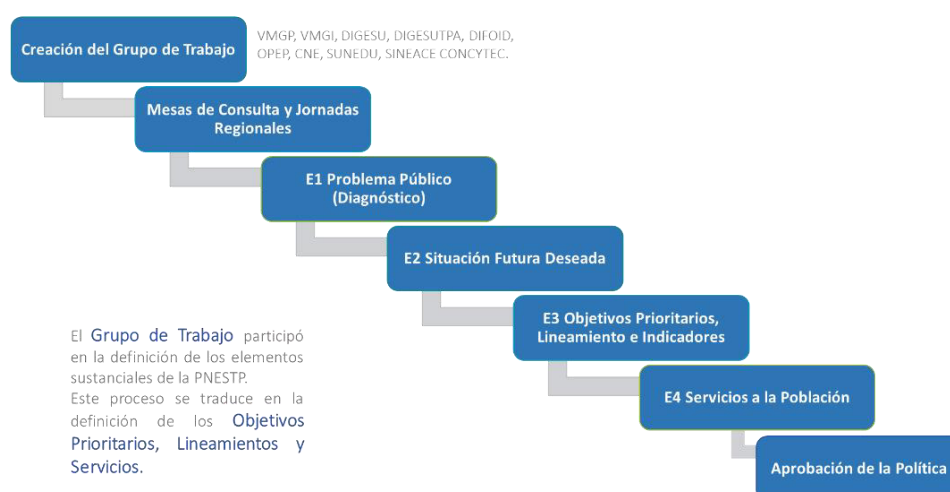
De acuerdo al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el rector y quien orienta el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Por su parte, conforme el numeral 10.2 del artículo 10 del reglamento que establece la regulación de políticas nacionales establecido por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, las políticas nacionales se aprueban a través de Decreto Supremo, es decir consideran la aprobación del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del CEPLAN. Asimismo, según el numeral 12.2 del artículo 12 del reglamento, el CEPLAN es la entidad responsable de brindar asistencia técnica a las instituciones que se encuentren elaborando una política nacional, en lo referido al proceso de diseño, la formulación, así como el seguimiento y evaluación. Finalmente, la disposición complementaria final primera de dicha norma, encarga al CEPLAN la aprobación de la metodología necesaria para el desarrollo de cada etapa de elaboración de las políticas nacionales.

Es en dicho marco que, a fines del 2018, se aprobó la Guía de Políticas Nacionales⁸ (en adelante, la Guía), la cual contiene la metodología referida a las etapas de diseño, formulación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales, y, además, las condiciones respecto del procedimiento de actualización. La elaboración de la PNESTP, se enmarca en dicho marco legal y metodológico.

De este modo, el proceso de elaboración de la PNESTP tuvo 4 entregables y el documento final, siendo cada uno de ellos validados por el CEPLAN. Cabe señalar que, previamente, se elaboró un análisis de pertinencia, el cual tiene por finalidad evidenciar la necesidad de realizar una política nacional y no otro instrumento. El Entregable 1 versa respecto a la formulación del problema público, el Entregable 2 contiene el análisis de los posibles escenarios contextuales, análisis de viabilidad y determina una situación futura deseada, el Entregable 3 determina los objetivos prioritarios, lineamientos e indicadores y, finalmente, el Entregable 4 desarrolla los servicios de la política.

Gráfico N° 1. Ruta de elaboración de la PNESTP



Fuente: MINEDU (2020). Elaboración Propia.

⁸ Mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del CEPLAN N° 00057-2018/CEPLAN/PCD del 15 de noviembre de 2018.

Etapas de elaboración de la PNESTP

- **Etapa 1: Problema público**

Mediante el entregable 1 se aborda la delimitación del problema público y su definición. En el caso de la PNESTP, se establecieron mesas de consulta y jornadas denominadas “macrorregionales” para sistematizar las posiciones de los actores interesados. Además, se realizó una revisión de información cuantitativa y cualitativa, para determinar la problemática, entre otras acciones. De este modo se determinó el problema público denominado: “Población con inadecuadas competencias para ejercer su profesión y desarrollar investigación e innovación”.

Dicho problema público cuenta con 4 causas directas: a) el limitado acceso de población a la ESTP, b) el proceso formativo integral debilitado de la ESTP, c) una inexistente articulación de las instituciones relacionadas con los procesos de aseguramiento de la calidad y d) la insuficiente movilización de recursos, entendida como la asignación y gestión, que coadyuve al desarrollo de la investigación e innovación. Además, se cuenta con 15 causas indirectas.

- **Etapa 2: Situación futura deseada y alternativas de solución**

A partir del diagnóstico en el entregable 1, el entregable 2 realiza un análisis de lo esperado por la población, así como tendencias y escenarios contextuales, sobre lo cual se determinó la situación futura deseada: que en el 2030, al menos 5 de cada 10 peruanos⁹, puedan acceder a una formación integral en la cual alcancen competencias que les permitan ejercer adecuadamente su profesión y el desarrollo de investigación e innovación.

Posteriormente, se desarrolló un análisis de alternativas que brinden solución al problema definido. Las alternativas de solución

⁹ En el momento de elaboración de la política solo eran 3 de cada 10.

constituyen las diferentes direcciones hacia donde apuntan las acciones que deben ser seguidas para lograr solucionar el problema de carácter público (CEPLAN, 2018). La estructuración de cada alternativa de solución se realizó en función de las 4 causas directas del problema público.

Por otro lado, como parte del entregable 2, y en busca de hacer factible la política, se realizó un análisis de viabilidad de cada alternativa de solución surgida. Para ello se elaboró una matriz que considera la viabilidad desde el punto de vista político, el social y de carácter administrativo, así como una matriz de vinculación con las causas directas del problema, sobre las cuales se seleccionaron las alternativas más pertinentes.

Sobre las alternativas seleccionadas como las soluciones más pertinentes, se realizó un análisis considerando los costos y los potenciales beneficios desde un punto de vista cuantitativo, proyectando costos de la implementación de la PNESTP y los costos de la no implementación.

Después de todos los filtros mencionados se contó con un grupo de alternativas viables.

- Etapa 4: Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos

En el entregable 3 se formularon 6 objetivos prioritarios en base a las alternativas de solución seleccionadas. Cada objetivo prioritario tiene indicadores para medir su avance, lineamientos que viabilizan su implementación y servicios públicos (presentados en el entregable 4). La toma de decisiones y definición de los objetivos calificados como prioritarios y lineamientos se basaron en el trabajo de la secretaría técnica y su equipo, así como en la validación por los tomadores de decisiones que conformaron el grupo de trabajo.

Finalmente, cabe mencionar que, si bien la elaboración de los entregables de la PNESTP tiene, en principio, una lógica lineal, en

la práctica, existe un proceso activo de retroalimentación en cada etapa o paso determinado por el CEPLAN para la realización de la política. De este modo, por ejemplo, vale mencionar lo ocurrido con la emergencia sanitaria, que fue producida por la Covid-19, evento que ocurrió, de forma inesperada, en medio del desarrollo de la PNESTP, requiriendo de este modo la actualización del diagnóstico y la problemática identificada. Producto de dicha revisión, se puede encontrar en el documento final de la política consideraciones respecto a la pandemia, y cierto énfasis en el perfeccionamiento y adquisición de nuevas competencias para la reinserción al mercado laboral, especialmente hacia empleos altamente demandados. Asimismo, se reforzaron los lineamientos vinculados a la permanencia y continuidad del servicio educativo.

Contexto de la elaboración de la PNESTP

Respecto al contexto de la elaboración de la PNESTP, cabe señalar que la elaboración de políticas requiere de un trabajo técnico, de modo que la atención a la problemática identificada tenga los efectos esperados, así como también de un trabajo político especialmente a nivel de tomadores de decisiones. Adicionalmente, la elaboración de políticas tiene diferentes aristas, por un lado, el espacio ideal, en el cual se cuenta con recursos ilimitados (humanos, financieros y temporales) y, por otro lado, el espacio real, que tiende a contar con imprevistos constantes.

Respecto a los recursos humanos para elaborar la PNESTP se tuvo un equipo relativamente estable durante todo el periodo de su elaboración (14 meses)¹⁰. Dicho equipo de trabajo estuvo conformado multidisciplinariamente contando con economistas, politólogos y gestores públicos.

¹⁰ Casi al final del primer periodo de elaboración señalada en la Resolución Ministerial N° 271-2019-MINEDU que abordó la elaboración del entregable 1 referido a la formulación del problema público se reforzó al equipo incluyendo politólogos y gestores públicos.

Respecto a los recursos físicos para la elaboración de la PNESTP, se gestionó un espacio dedicado a dicho propósito. Al respecto, la DIGESU, secretaría técnica de la PNESTP, se ubica en el piso 10 del MINEDU. Sin embargo, en este caso, se decidió separar de manera permanente una sala del primer piso del ministerio para que el equipo técnico tenga un lugar adecuado de trabajo, apartado del día a día y tareas cotidianas de la dirección general. En ese sentido, dicho equipo tuvo dedicación exclusiva durante todo el periodo de elaboración de la PNESTP. En promedio, se tuvo entre 8 a 10 personas de manera permanente trabajando en la nueva política nacional (aunque la mayoría era especialistas de educación universitaria). Sobre ello, la coordinadora técnica de la PNESTP como respuesta a la pregunta 7 del Anexo N° 07, señala que la secretaría técnica tenía un equipo base que se ubicaba “en una sala, encerrados sin distracciones”. Respecto a los perfiles, señala que eran un equipo multidisciplinario, con algunos roles resaltantes: *“lo que buscábamos eran perfiles de economistas o de politólogos. Economistas, precisamente, para sacar los temas de costo-beneficios, de presupuesto. Pero, también politólogos por el hecho, claro, de que tenías muchos stakeholders”*. Lo dicho se complementa con lo señalado por un miembro del equipo técnico en la pregunta 6 del Anexo N° 08, en la cual menciona que los perfiles fueron adaptándose a las temáticas de cada objetivo prioritario.

Por su parte, según la respuesta a la pregunta 3 del Anexo N° 07, se requirió mayor personal en el caso de las alternativas no universitarias. Al respecto, la secretaría técnica señaló que fue un reto la composición de los equipos técnicos, en donde la DIGESU contó con un equipo a dedicación exclusiva, mientras que las direcciones encargadas de las alternativas no universitarias no contaron con la misma priorización para la elaboración de la política. Esto se puede explicar considerando lo mencionado en la pregunta 4 del Anexo N° 07, en donde se indica que la priorización

del ministerio suele ser la educación básica, pero que, dentro de la educación superior, se prioriza a la educación universitaria. Ese sesgo termina por reflejarse en la asignación de recursos o de personal sumado a que “en el caso de la no universitaria no tenían una reforma tan avanzada”.

La mención de estos factores es relevante en la medida que constituyen la evidencia de una buena práctica. Sobre ello, cabe mencionar la experiencia de la elaboración de diversas políticas nacionales en donde se contaba con varias limitaciones a diferencia de la PNESTP¹¹. De acuerdo a lo indicado por la coordinadora, en la respuesta a la pregunta 08 del Anexo 07, el equipo de trabajo tuvo libertad para pensar a profundidad en el diseño de la política:

“Y bueno, que la política tenga su propio equipo, creo que fue algo que nunca por lo menos yo he visto, que tengo noción de innovación. Era como un laboratorio de creación, de diseño, que era lo que se hacía. Era mucha revisión. Era pizarra, era diseño, era pensar, era tirar ideas. Creo que eso no es muy común en los ministerios.

Y yo creo que para lo que falta tiempo es para sentarte a diseñar. Porque, a veces, nadas entre información. A veces, el día a día te gana, siempre hay prioridades. Pero creo que es una muy buena práctica que tú tengas un equipo de diseño.

Creo que siempre pensamos en la implementación o en la ejecución, pero relevamos un poco el diseño. Lo que tú ves en esta política es que se pensó mucho, se diseñó mucho, pero más bien lo que le ha costado más es la implementación. Entonces, creo que eso en general, fue una muy buena práctica y, como te digo, fue también el liderazgo de algunas personas dentro”

¹¹ Como parte de las funciones posteriores en el MINEDU, tuve a cargo la coordinación y diseño de diversas políticas nacionales. En algunos casos, se contaba con un equipo reducido (2 o 3 personas), o se encargaba la elaboración a una consultora, o existía un marcado criterio político sobre el técnico en los equipos de trabajo.

Por su parte, el miembro del equipo técnico también resalta la libertad para tomar decisiones en base a la evidencia en la mayoría de los casos, que si bien no siempre termina siendo un proceso totalmente técnico, tuvo un mejor desarrollo que otras experiencias (ver pregunta 2 del Anexo N° 08):

“(…) sobre eso, yo te diría dos cosas: que sí, efectivamente hubo un espacio muy grande de autonomía para la búsqueda de información y para la propuesta. Creo que eso es importante porque sí nos permitió explorar de una manera un poco más rica tanto fuentes de información primarias como secundarias y hasta ese punto me parece que sí hubo bastante, digamos, libertad para poder hacer ese análisis. Sin perjuicio de ello, también creo que había ciertas ideas que ya estaban, digamos, fijadas para varias de las personas que integraron este equipo de trabajo. (...) Entonces, no fue un proceso 100% técnico, evidentemente. Pero creo que sí fue más técnico en comparación a los procesos de elaboración de otras políticas. Me di cuenta de eso después, al contrastar la experiencia y trabajar en otros espacios donde tuve la oportunidad de acceder a otras políticas”.

Además, se aprecia la continuidad de la voluntad política en las diferentes gestiones del MINEDU durante el periodo respectivo (ver cuadro N° 1), así como el apoyo técnico de organismos internacionales, lo cual mantuvo una ventana de oportunidad estable hasta la culminación de la política nacional. Al respecto, la coordinadora técnica de la PNESTP como respuesta a la pregunta 2 del Anexo N° 07, relata algunos aspectos respecto al apoyo de organismos internacionales, por ejemplo, del BID, el cual envió a especialistas en educación superior para realizar un benchmarking de los países latinoamericanos e internacionales que tenían viceministerio de educación superior.

Las características mencionadas, muestran la relevancia de los aspectos contextuales que coadyuvaron a la elaboración y aprobación de la PNESTP.

Cuadro N° 1. Autoridades vigentes en el periodo de elaboración de la PNESTP

Periodo de elaboración de la PNESTP	Gobierno	Titular del MINEDU	Director General de la DIGESU	Coordinadora de la secretaría técnica
10 de junio de 2019 al 31 de agosto de 2020	Martín Vizcarra	Flor Aideé Pablo Medina (marzo del 2019 – febrero 2020)	• Álvaro Andrés Calado Bryce • Jorge Eduardo Mori Valenzuela	María Fe Sánchez Malpartida
		Carlos Benavides Abanto (febrero del 2019 – noviembre 2020)	• Jorge Eduardo Mori Valenzuela	

Elaboración propia.

Como se aprecia, se tuvieron 2 ministros de educación durante el periodo de elaboración de la PNESTP. Cabe precisar que en el caso de Martín Benavides, este venía de ser superintendente de la SUNEDU, por lo cual había formado parte del grupo de trabajo desde su inicio, conociendo la relevancia y el contenido de la política, lo cual facilitó su continuación y desarrollo. Por su parte, en el caso de los directores generales de la DIGESU, por ejemplo, Jorge Mori se mantuvo durante casi todo el proceso de elaboración, con excepción de los 2 meses iniciales en donde se tuvo de director general a Álvaro Calado. Caso similar, respecto a María Fe Sánchez, quien lideró la secretaría técnica hasta la aprobación de la PNESTP. Sobre ello, la coordinadora técnica de la PNESTP como respuesta a la pregunta 9 del Anexo N° 07, señala que los ministros apostaron por la política. Especialmente, durante el periodo de pandemia, se logró mantener el tema en agenda. Al respecto señala que “fue muy importante el liderazgo y visión de ese momento”. Por su parte, como indica en la respuesta a la pregunta 08 del anexo mencionado, se contó con diversos actores dentro del ministerio que confluyeron en apoyar el diseño y desarrollo de la PNESTP.

De la problemática identificada

El problema público de la PNEST es el siguiente:

“Población con inadecuadas competencias para ejercer su profesión y desarrollar investigación e innovación”. Dicho problema cuenta con 4 causas indirectas y 16 causas indirectas, que son señaladas de manera referencial en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2 Problema público y causas directas e indirectas de la PNESTP

Problema público	Causas directas	Causas indirectas
Población con inadecuadas competencias para ejercer su profesión y desarrollar investigación e innovación	Bajo acceso de la población a la ESTP	Considera que los mecanismos de incorporación de los estudiantes no son adecuados. Engloba temáticas relacionadas a diseño de exámenes de admisión, modalidades de admisión, inexistencia de pruebas de evaluación de potencialidades, entre otros
		La información para la toma de decisiones es asimétrica. Ello repercute en la elección y posterior tránsito hacia la educación superior
		Los egresados de la educación básica cuentan con bajos logros de aprendizaje
	Débil proceso formativo integral de la ESTP	La pertinencia de los programas de estudio no es la adecuada.
		El apoyo y soporte a los estudiantes es débil, por lo que se limita el aprendizaje, y afecta permanencia y graduación de manera oportuna
		La provisión de servicios complementarios al proceso formativo es limitada
		Limitadas competencias para ejercer la docencia. Comprende la inexistencia de mecanismos de capacitación y evaluación
		La gestión institucional es inadecuada, de modo que puede limitar la calidad del servicio educativo o de la generación de investigación
	Débil articulación para el	El diseño y articulación de las condiciones mínimas de calidad es inadecuado

	aseguramiento de la calidad de la ESTP	Las acciones de promoción de la calidad cuentan con un diseño inadecuado, repitiéndose ello a nivel de priorización e implementación de sus acciones
		Existe debilidad en la articulación de los procesos de control de la calidad, fomento y garantía de la calidad
		Existe una inadecuada articulación respecto a la gobernanza de las distintas formas de educación superior
		No se cuenta con información suficiente para el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas en el marco de las funciones del ministerio
	Insuficiente movilización de recursos para asegurar la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación de la ESTP	No es adecuada la asignación de los de modo que se pueda asegurar calidad y desarrollo respecto a la investigación e innovación en la ESTP
		No es suficiente la captación y generación de recursos, realizado por las propias instituciones educativas, para el desarrollo de la investigación en la ESTP

Fuente: MINEDU (2020). Elaboración propia.

- b. Considere indicadores o evidencias de los problemas y quienes son los afectados

Sobre este punto, la coordinadora técnica de la PNESTP como respuesta a la pregunta 3 del Anexo N° 07, señala que hubo un conjunto de limitaciones respecto a la información disponible al inicio de la elaboración de la política. Al respecto indica que:

“No se tenía data y tampoco se tenía un legajo de las experiencias anteriores de fortalecimiento de las instituciones o de alternativas de solución. Y creo que nuestro equipo hizo bien en zambullirse en la búsqueda de información, hablar con muchos actores que aún estaban en el ministerio, de fuera del Ministerio, y tratar de reconstruir un poco la historia de qué había pasado con la educación superior”.

En ese contexto, la sistematización y análisis de información constituyó un esfuerzo considerable, que sirvió de base para la toma de decisiones posteriores.

- a) Respecto a la causa directa N° 1: Bajo acceso de la población a la ESTP

El diagnóstico realizado por la PNESTP señala que en el Perú tres de cada diez peruanos que egresan de la educación básica ingresan a alguna alternativa formativa de ESTP¹². Esta situación impide que las competencias de la población mejoren, lo cual, a su vez, reduce su empleabilidad.

Además, el tránsito a la ESTP además tiene características inequitativas, siendo que, de aquellos que transitan, tan solo uno de cada diez tiene como origen una familia de ingresos bajos, mientras que en familias de ingresos altos 5 de 10 logran hacerlo¹³, es decir la mitad.

Finalmente, el acceso a la ESTP carece de pertinencia, esto porque gran parte de los postulantes que transitan lo hacen a universidades, las cuales concentran el 65,8%¹⁴ de la matrícula. Lo mencionado tiene un sentido contradictorio si se observa la

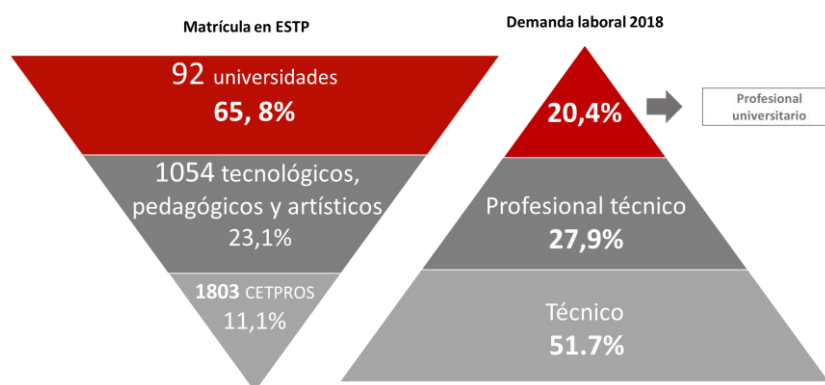
¹² Se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares (2014-2018).

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ De acuerdo con datos del Siries, SRI y Escala (MINEDU) y SUNEDU (2019).

demanda del mercado laboral, en la cual quienes cuentan con una demanda mayor, son los estudiantes que egresan de la educación superior tecnológica¹⁵.

Gráfico N° 2. Personal a contratar de acuerdo el nivel educativo



Fuente: SIRIES, 2019; IEST, IESP, ESFA y CETPRO: ESCALE-MINEDU, 2019 MTPE, 2018.

A continuación, se presentan las causas indirectas, sobre las cuales se identificó la siguiente información.

- Inadecuados mecanismos de incorporación de estudiantes

Dicha causa indirecta hace referencia a la desarticulación entre el currículo de la Educación Básica, el perfil de ingreso y los procesos de admisión. Este es un problema común a todas las alternativas de formación con excepción de la técnico-productiva (ya que para esta no es necesario culminar la educación básica, con excepción del ciclo medio en donde se requiere educación primaria). Esta problemática fue un consenso en las mesas de consulta realizadas de manera descentralizada.

¹⁵ Considerando los resultados de la EDO 2018 del Ministerio de Trabajo y Producción del Empleo (demanda ocupacional).

Por su parte, a nivel de la educación superior artística y tecnológica se identificó que, según la Ley N° 30512 – que regula a Escuelas e Institutos, y el Decreto Legislativo N° 1375, que regula sobre Educación Técnico-Productiva (CETPROS), estas alternativas de formación no cuentan con perfiles de ingreso definidos. Ello no permite identificar las competencias necesarias correspondientes.

Por otro lado, en la educación superior universitaria, la Ley Universitaria, Ley N° 30220, señala que la admisión considera la realización de un concurso público mediante un examen de conocimiento. Al respecto, de un muestreo de 21 universidades públicas, solo 5 consideran instrumentos adicionales de evaluación, tales como ensayos, pruebas vocacionales, entre otras.

- Asimetrías de información para la toma de decisiones sobre la elección y el tránsito hacia la educación superior

Esta causa indirecta se encuentra vinculada con la falta o diferentes niveles de información con la que cuentan los egresados de básica y/o sus familias para la toma de decisiones en el tránsito hacia la ESTP. La información que se considera como necesaria para la toma de decisiones incluye los costos y beneficios de cada alternativa educativa, considerando opciones de financiamiento, tiempos de egreso, empleabilidad, entre otras. Dicha problemática trae consigo la elección de programas pocos pertinentes respecto a la demanda laboral, pudiendo afectar de este modo a la empleabilidad del egresado, sus ingresos, el tiempo empleado para la formación, entre otros.

Por otro lado, la falta de información respecto a los costos y beneficios de las 5 alternativas de formación de la educación superior tiende a favorecer el incremento de la matrícula en la educación superior universitaria.

- Bajos logros del aprendizaje de los egresados de educación básica

La presente causa indirecta constituye otra barrera para el acceso, vinculada con el nivel bajo de logros de aprendizaje de los egresados de básica. En ese marco, se tomó como referencia las conclusiones de la Evaluación Censal de Estudiantes. En la cual la mayoría de las y los estudiantes se encuentran en los niveles “previo al inicio” o “en inicio”. De este modo, la causa directa considera, en muchos casos, el desempeño académico como un predictor del rendimiento académico del estudiante de educación superior.

b) Respecto a la causa directa N° 2: Débil proceso formativo integral de la ESTP

Esta causa directa se refiere a la debilidad del proceso de formación de los estudiantes. Esta problemática se enfoca en los contenidos y calidad curricular de las instituciones educativas de cada alternativa formativa. En esa línea, la PNESTP indica que, de acuerdo con el BID (2019), en opinión de las empresas peruanas, los trabajadores cuentan con una formación inadecuada para desempeñarse de manera exitosa en sus puestos. Finalmente, cabe agregar que, si bien la política busca afrontar los desafíos a nivel de ESTP, también menciona, en base a Fernández (2007) y Lantarón (2014), que parte de esta problemática inicia en los limitados logros de aprendizaje de aquellos que culminaron la educación básica, así como en el limitado desarrollo de habilidades blandas, entre otros factores socioeconómicos que pueden afectar el desarrollo y la continuidad de estudios.

A continuación, se presentan las causas indirectas, sobre las cuales se identificó la siguiente información.

- Baja pertinencia de los programas de estudio

La primera causa indirecta de la causa directa 2, involucra a los programas de estudio y su pertinencia. Al respecto, considera la brecha entre la demanda del mercado laboral y la concentración de la matrícula y egreso de estudiantes de educación superior.

En ese contexto, se utilizó la información de la Encuesta de Demanda Ocupacional 2018, en donde se verifica que existe una mayor demanda por personas con estudios de educación superior tecnológica que de educación superior universitaria, en contradicción con la matrícula (la cual concentra en su mayoría a universitarios). Asimismo, a lo mencionado se suma que, de acuerdo con la Encuesta de Egresados Universitarios y Universidades 2014 (INEI, 2015), más del 80% de los egresados cambiarían el plan curricular de su universidad (89% en el caso de universidades públicas).

- Débil apoyo y soporte a los estudiantes que limitan el aprendizaje, permanencia y culminación.

La presente causa indirecta se refiere a diversos factores que afectan el desempeño académico de los estudiantes, pudiendo incluso llegar al abandono de los estudios. Si bien uno de los factores a considerar es el académico, al haber sido abordado por otra causa indirecta, esta causa se concentra en factores extraacadémicos tales como el proceso de adaptación de estudiantes migrantes, la necesidad de servicios de

apoyo y psicopedagógicos, discapacidad, dificultades personales y/o económicos, violencia, entre otras.

- Limitada provisión de servicios y actividades complementarias en el proceso formativo

En el caso de esta causa indirecta, la PNESTP aborda a actividades y servicios extracurriculares, ya que su limitada provisión afecta negativamente al desarrollo de competencias complementarias en los estudiantes. Al respecto, se considera que las actividades extracurriculares permiten un mejor desarrollo integral del estudiante, incluyendo habilidades blandas, de socialización, entre otras.

- Limitadas competencias en el ejercicio de la docencia

La PNESTP identificó que esta temática requiere del fomento desde el Estado, con el fin de lograr una mejora sustantiva en la calidad de enseñanza que reciben los estudiantes. En el mismo sentido, a través de información recolectada por mesas de consulta, los actores vinculados a la ESTP indicaron que existe debilidad en la adquisición y manejo de herramientas de pedagogía, tecnológicas, didácticas y metodológicas en los docentes de estas alternativas formativas, lo que podría afectar su desempeño.

- Inadecuada gestión institucional que limita la calidad de los servicios educativos y la generación de investigación e innovación

Finalmente, el diagnóstico de la PNESTP respecto a la gestión es desarrollado desde un punto de vista interno de las instituciones educativas de la ESTP. Sobre ello, se identifica que los sistemas de información no son los suficientemente consolidados y que, en algunos casos,

no existen, por lo que realizar un análisis situacional es dificultoso. Asimismo, a nivel de ejecución presupuestal como un proxy de la gestión, todavía se cuenta con un margen de mejora importante (hasta el 2018 existía una brecha de mejora de alrededor de 18%).

Además, también existe una percepción negativa por parte de los estudiantes cuando se habla de procedimientos internos a nivel administrativo o de calidad del servicio. Por ejemplo, casi 30% de estudiantes reportaba una experiencia negativa en procesos de matrícula e inscripciones. En el caso de la educación superior tecnológica y pedagógica, se identificó un mejor desempeño en la ejecución del presupuesto, pero que como monto total evidenciaba una diferencia considerable respecto de lo disponible en la educación superior universitaria.

Por otro lado, la problemática de la gestión también está ligada a la necesidad de la mejora de la calidad, no solo al cumplir con la regulación establecida a nivel de condiciones mínimas de calidad, sino especialmente, a visibilizar la necesidad de definir metas institucionales por lograr, a través de ciclos de mejora continua autoevaluables, según las características de cada institución.

c) Respecto a la causa directa N° 3: Débil articulación para el aseguramiento de la calidad de la ESTP

A nivel de gobernanza, no existe una normativa que enfoque a la ESTP como un sistema, como sí sucede en el caso de otras experiencias internacionales exitosas¹⁶. Por ello, si bien las funciones de cada actor se encuentran definidas, el funcionamiento y la interacción entre estos carece del orden y articulación

¹⁶ En el caso chileno, cuentan con una normativa que define el sistema de educación superior y su gobernanza y, además, otra norma que define al sistema del aseguramiento de la calidad.

necesaria para un sector que aborda a 5 alternativas formativas y diferentes modalidades del servicio educativo.

De manera previa a la descripción y análisis de las causas indirectas, cabe señalar que el aseguramiento de la calidad cuenta con tres propósitos principales. 1. El *Control de la calidad*, que verifica mínimos de calidad a través del licenciamiento, entre otros procesos. 2. La *Garantía de la calidad*, que se centra en niveles superiores a los básicos o de alta calidad, a través de la acreditación y 3. El *Fomento de la calidad*, constituido por acciones que promueven el cumplimiento de los procesos del Control y Garantía. Para universidades, estos propósitos son realizados por la SUNEDU, el SINEACE y el MINEDU como rector, respectivamente.

A continuación, se presentan las causas indirectas, sobre las cuales se identificó la siguiente información:

- Inadecuado diseño y articulación de las condiciones mínimas de calidad

La presente causa directa está vinculada con el aseguramiento de la calidad y sus tres elementos (garantía, control y fomento), considerando que no han sido implementados exitosamente en todas las alternativas formativas de la ESTP. Por un lado, el control (que verifica mínimos de calidad) solo ha logrado desarrollarse plenamente en la educación universitaria a través del licenciamiento. Asimismo, cabe señalar que el diseño de las condiciones básicas y modelos de calidad, a nivel de educación universitaria tiende a ser actualizado con el tiempo, sin necesariamente considerar las acciones de fomento desde el MINEDU o los pendientes necesarios en las universidades, al considerar al licenciamiento como un mecanismo recurrente.

- Inadecuado diseño, priorización e implementación de las acciones de promoción de la calidad

El fomento, se refiere a las actividades de promoción de la calidad realizadas desde el Estado, que buscan la implementación adecuada de los procesos de control (vinculados con niveles mínimos) y la garantía de la calidad (vinculada a niveles altos de calidad). Por ejemplo, a nivel de la educación universitaria, si se inicia un mecanismo de control, como lo es el licenciamiento, el rol del MINEDU, junto con la acción y responsabilidad propia de las universidades, es el de fomentar mediante recursos, asistencias técnicas, estrategias, entre otros, el logro de dicho licenciamiento. En la actualidad, el fomento ha sido enfocado principalmente a nivel de universidades y a mínimos de calidad, pero también podría ejercerse a nivel de la acreditación.

Al respecto, se identificó que existe un desfase entre el fomento y las exigencias del propósito de control (licenciamiento) y garantía (acreditación). Ello puede identificarse en el primer proceso de licenciamiento, en donde, si bien es cierto existieron diversas acciones desde el MINEDU para evitar el denegamiento de licencias de universidades públicas, 3 de ellas no lograron ser licenciadas. En ese sentido, cabe señalar que no existió una coordinación adecuada entre la SUNEDU y el MINEDU para que, de acuerdo a sus responsabilidades y competencias, se articulen los procesos de control y fomento pertinentemente.

- Débil articulación de los procesos de control, fomento y reconocimiento de la calidad

En los sistemas de educación superior suele existir una articulación entre los propósitos del aseguramiento de la

calidad. Se tienen de este modo mecanismos que permiten garantizar mínimos de calidad hasta niveles altos de calidad acompañados de estrategias que fomentan su cumplimiento. De esta manera se genera una ruta de calidad. Sin embargo, dicha ruta en el caso peruano nunca ha estado clara o completamente definida y/o implementada. En el caso de la educación universitaria, se tiene a la SUNEDU como responsable de verificar las condiciones mínimas de calidad en el sistema, pero, como se ha mencionado, sin una articulación adecuada con el MINEDU respecto al dimensionamiento de las acciones necesarias de fomento. Finalmente, la búsqueda de niveles altos de calidad se encuentra debilitada ya que aún no se cuenta con un ente acreditador reorganizado o restituido plenamente fortalecido y con un rol protagónico, siendo este el responsable de concretar la ruta de calidad hacia niveles de excelencia.

Respecto a lo dicho, la coordinadora técnica de la PNESTP, como respuesta a la pregunta 3 del Anexo N° 07, señala que fue un reto, entre los actores del aseguramiento de la calidad que desde su nacimiento nunca se pusieron de acuerdo, el llegar a arreglos y consensos para llevar adelante la aprobación de la política.

- Inadecuada articulación de la gobernanza de las distintas alternativas formativas

A diferencia de otros sistemas de educación superior, tales como el caso chileno y colombiano¹⁷, el Perú no

¹⁷ En el caso de Chile se cuenta con la siguiente normativa:

- 2006- Ley de sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior (Ley N° 20.1229 2006).
- 2018- Ley de Educación Superior (Ley N° 21.901 2018).

cuenta con una Ley de Educación Superior que establezca cómo se articulan las entidades gubernamentales en la búsqueda de la mejora de la calidad, ni cómo éstas se vinculan con las instituciones educativas. Asimismo, a nivel de la educación no universitaria, aun no se tiene clara la definición de la ruta de la calidad. Además, el MINEDU no tiene un viceministerio dedicado exclusivamente a la educación superior, sino que comparte un solo espacio a nivel viceministerial con la educación básica, lo cual se traduciría en no recibir la atención prioritaria correspondiente. Si bien es cierto lo mencionado cambió con la aprobación de una Ley de Organización y Funciones nueva (Ley N° 31224), en la actualidad todavía no se cuenta con un ROF adecuado a dicha ley, por lo que el Viceministerio de Educación Superior aún no logra implementarse.

Finalmente, estas limitaciones a nivel de gobernanza y aseguramiento de la calidad dificultan contar con alternativas formativas con un desarrollo homogéneo que permita convalidar o certificar competencias educativas, lo que impide lograr una transitabilidad adecuada y un sistema educativo flexible con un enfoque a lo largo de la vida.

- Insuficiente información para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas

La presente causa indirecta se refiere a la limitada información confiable y oportuna disponible en las diferentes alternativas de formación de educación

En el caso de Colombia el Decreto 1330 de 2019 que sustituye el Capítulo 2, Título 3, Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, establece en el Artículo 2.5.3.2.1.2. de esta Ley al Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior colombiano.

superior. Si bien es cierto, en el MINEDU existen diversos sistemas de información, estos no siempre recogen la información necesaria, ya sea por limitaciones legales, de personal u otras. Adicionalmente, dichos sistemas de información se encuentran desarticulados, por lo cual, en diversos casos, la información difiere o no logra estandarizarse oportunamente.

Las características descritas en la presente causa directa y causas indirectas se resumen a continuación:

Cuadro N° 3. Instituciones responsables de los propósitos del aseguramiento de la calidad previo a la aprobación de la PNESTP.

Tipo	Normativa	Propósitos / procesos				Sistema de información
		(1) Control		(2) Fomento	(3) Garantía	
		(1.1) Licenciamiento	(1.2) Supervisión y Fiscalización		(3.1) Acreditación	
Universidades	Ley 30220, Ley Universitaria	SUNEDU		MINEDU	SINEACE	Siiesu, Siries, SIU, entre otros
Institutos y escuelas tecnológicas	Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes	MINEDU	DRE	MINEDU DRE	SINEACE	Escale, Siries, PEC, Sigia, Registra, Titula, Conecta y Avanza
Institutos y escuelas pedagógicas		MINEDU	DRE	MINEDU DRE	SINEACE	Escale, PEC, Sigia y SIA
Escuelas de formación artística	Sin marco normativo propio	-	DRE	MINEDU DRE	SINEACE	Escale
Centros de educación técnico-productiva	Decreto Legislativo N° 1375	DRE/UGEL	DRE/UGEL*	MINEDU DRE	SINEACE	Escale y Nexus
Otras instituciones y escuelas de educación superior	Tercera disposición complementaria final de la Ley N° 30220, Ley Universitaria / Ley propia	-	-	-	SINEACE	SIU, Sigia

Fuente: MINEDU (2020). Elaboración propia.

- d) Respecto a la causa directa N° 4: Insuficiente movilización de recursos.

La presente causa indirecta aborda, por un lado, a la limitada inversión de recursos desde el Estado a la ESTP y la poca pertinencia para su distribución en cada alternativa formativa. Por otro lado, también abarca el nivel de gestión de los recursos de las instituciones educativas, tanto para ejecutarlos, como para captarlos.

A continuación, se presentan las causas indirectas, sobre las cuales se identificó la siguiente información:

- Inadecuada asignación de recursos

Cabe señalar que, en comparación con otros países latinoamericanos, el Perú tiene un bajo nivel de gasto en la ESTP. Así, de acuerdo con el Banco Mundial (2017), en el caso de Colombia y Chile el gasto por estudiante como % del PBI per cápita fue de más del 20%, pero para el caso del Perú es casi la mitad (10,9%).

Sumado a este punto, si ya se tiene un problema con el limitado gasto, la distribución de este presupuesto se concentra en mayor nivel en universidades (73,4%)¹⁸. Si bien ello ha permitido avances a nivel universitario, no se ha logrado brindar un impulso similar en las otras alternativas formativas. Ello constituye una debilidad en el sistema considerando que no permite contar con una oferta de educación superior técnico-productiva, pedagógica, tecnológica o artística que represente, realmente, una opción para el tránsito de los egresados de básica hacia el siguiente nivel educativo. Dicha

¹⁸ De acuerdo con el MEF-SIAF, en base al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año 2019, señalado en MINEDU (2020).

debilidad, además, contribuye al sesgo de elección hacia la educación superior universitaria.

- Insuficiente generación y captación de recursos para el desarrollo de la investigación e innovación en la ESTP

Sobre la segunda causa indirecta, cabe señalar que existe un rango por mejorar respecto a cómo se ejecutan los recursos asignados, pero también en desarrollar las capacidades institucionales para aumentar la generación de recursos directamente recaudados (RDR), en el marco de los fines educativos señalados por ley. Un ejemplo de esta necesidad es que solo 9 de 47 universidades públicas logran que los RDR superen el 30% de su presupuesto institucional y que, en muchos casos, la recaudación se concentra en actividades no necesariamente vinculadas con los fines universitarios. Por otro lado, respecto a los niveles del desarrollo de investigación en la ESTP, el Perú, a pesar de contar con algunas mejoras, se encuentra rezagado respecto a otros países de la región. Una señal de ello, se puede observar en que el número de publicaciones indexadas representa tan sólo el 2% del total latinoamericano¹⁹.

¹⁹ Scopus 2010-2014/2015-2019, actualizado a agosto de 2020.

V. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

- a. Describir las posibles alternativas de solución estudiadas y las razones por las cuales seleccionó una de ellas

Como se ha mencionado, la PNESTP establece 4 causas directas en su problema público y 16 causas indirectas. El diagnóstico de dichas causas se realizó en el entregable 1 de la política. Por su parte, en el entregable 2 se define la situación futura deseada y las alternativas de solución más viables. Asimismo, en el entregable 3 se definen los objetivos prioritarios, lineamientos e indicadores en el marco del futuro deseado y las alternativas de solución seleccionadas.²⁰

En ese sentido, en la presente sección se desarrolla el proceso realizado en el entregable 2 y 3 de la PNESTP, respecto a la selección de alternativas de solución y el establecimiento de objetivos prioritarios de la política nacional.

1. Respecto a la determinación de la situación futura deseada y alternativas de solución

De acuerdo al paso 3 de la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2018, 31), la situación futura es considerada la descripción que tiene mayor factibilidad o que es más favorable de realizar en cierto plazo. Este paso se centra en analizar a qué aspiran los ciudadanos, sumando a ello la sistematización de tendencias actuales que puedan influenciar en el problema público o sobre su solución, así como escenarios que puedan surgir, entre otros. La situación futura deseada orienta la selección de alternativas de solución y la definición posterior de objetivos prioritarios.

Asimismo, se recomienda el uso de diversas herramientas en su elaboración, como pueden ser consultas a la población, talleres,

²⁰ Posteriormente, en el entregable 4 se definen los servicios de la política.

análisis de tendencias, entre otros. Además, la situación futura deseada debe de incluir una cifra concreta esperada de acuerdo a la naturaleza y estado del problema de carácter público identificado.

En el caso de la PNESTP, a partir del diagnóstico en el entregable 1, el entregable 2 aborda 2 secciones principales: La definición de la situación futura deseada y la determinación de alternativas de solución.

1.1 Respecto a los procesos previos para la determinación de la situación futura deseada

La determinación de la situación futura deseada de la PNESTP consideró los aspectos esperados por la población (expectativas), y el análisis de las posibles tendencias y escenarios contextuales que puedan surgir en los siguientes años hasta el término de la vigencia del documento de política.

1.1.1. Expectativas de la población

Respecto a las consideraciones de lo esperado por la población, cabe mencionar la elaboración de mesas de consulta y talleres participativos regionales. Dichos espacios sirvieron tanto para contar con una identificación previa de la problemática (problema público, causas directas e indirectas) como de las alternativas de solución sugeridas por la población.

Se tuvo la participación de 150 actores en espacios denominados mesas de consulta. Los actores que participaron fueron:

Cuadro N° 4. Participantes de las mesas de consulta.

Participantes
Rectores de Universidades Públicas.
Expertos de ESTP.
Entidades vinculadas al aseguramiento de calidad y financiamiento de la ESTP.
Representantes de Direcciones Regionales de Educación
Representantes de escuelas de educación artística y universidades de arte.
Representantes de facultades de educación e Institutos Pedagógicos.
Estudiantes de universidades e institutos.
Representantes de Centros de Educación Técnico-Productiva e Institutos Tecnológicos Públicos.
Institutos privados y universidades
Docentes investigadores e institutos públicos y privados de investigación
Empleadores privados y públicos.
Gestores públicos vinculados a Educación Básica.

Elaboración propia

En el caso de los talleres regionales, fueron realizados en 5 ciudades: Huancavelica, Iquitos, Arequipa, Trujillo y Lima. En ellos participaron estudiantes, autoridades regionales, autoridades académicas, investigadores y el sector productivo. De esta manera, se validaron las causas del problema público y, además, se tuvieron propuestas de alternativas de solución.

De acuerdo al entregable 2 de la PNESTP, las expectativas de la población identificadas fueron las siguientes:

- *“Buscar que los estudiantes y la población mayor de 14 años accedan a diversas alternativas educación superior las cuales se ajustan a sus habilidades y proyecto de vida (incrementar el **acceso pertinente** de acuerdo a lo que aspiren y a su potencial)”.*

- “Mejorar el **financiamiento** para la ESTP, considerando además, a las poblaciones con menores recursos, vulnerabilidad y exclusión (**acceso equitativo**)”.
- “Los estudiantes de ESTP reciban una **formación integral** que responde a los contextos sociales, culturales y productivos (programas de estudio pertinentes, con **docentes** alto desempeño, en un contexto de fomento de la **investigación e innovación**)”.
- “Las instituciones de ESTP gestionan eficientemente sus recursos y cuentan con la capacidad adecuada para la captación y generación de fuentes de financiamiento novedosas en el marco de mejora de la calidad y para el desarrollo del país (**movilización de recursos**)”.
- “Las políticas formuladas por el Estado (en el sistema de la ESTP) deben de ser articuladas y concordantes, de modo que faciliten la gobernanza del **Aseguramiento de la Calidad** mediante un adecuado ejercicio de las capacidades rectoras de Ministerio de Educación”. (énfasis añadido)

1.1.2. Análisis de tendencias

Por su parte, la guía de políticas (CEPLAN, 2018, 71) señala que las tendencias constituyen fenómenos en los que se puede apreciar el crecimiento o la disminución de un comportamiento, que se sostiene en el largo plazo. Pueden ser de 6 tipos: aquellas de carácter económico, las vinculadas con aspectos políticos o sociales, y las referidas a aspectos éticos, ambientales o tecnológicos. El CEPLAN recomienda que, para la identificación de tendencias que puedan impactar en el problema, se use los informes elaborados por dicho centro o fuentes de información pertinentes.

En el caso de la PNESTP, se consideraron 4 tipos de tendencias. A continuación, se desarrollarán algunos de los tópicos considerados:

a) Tendencias sociales

Respecto al incremento de la población, se consideró la proyección de la población peruana al 2030 y 2050 (36 y 40 millones de personas, respectivamente). No obstante, también se observó un posible descenso de la fecundidad. En ese sentido, se identificó, en el largo plazo, un riesgo respecto a la reducción de jóvenes y personas en edad de trabajar. En dicho escenario, se evidenció la relevancia contar con un enfoque formativo a lo largo de la vida, así como contar con medidas de promoción en el acceso a la ESTP.

Respecto a problemáticas de desigualdades de género, se identificó que no existía una brecha en la matrícula en la ESTP. No obstante, sí existen grupos de carreras que son ocupadas mayoritariamente por hombres, tales como el caso de carreras de ciencia y tecnología.

b) Tendencias económicas

Respecto a la informalidad y las competencias de la fuerza laboral, se identificó que es necesario el fomento a una educación de carácter integral y pertinente de los ciudadanos, de modo que puedan responder ante el riesgo del empleo precario e informal. Asimismo, de acuerdo a Hoyos et al. (2016), se evidenció la necesidad de contar con población adecuadamente capacitada para coadyuvar al desarrollo del país.

c) Tendencias políticas

Se identificó el aumento de los Estados fallidos, como consecuencia de problemas estructurales tales como la corrupción, los valores democráticos y el posible

surgimiento de autoritarismos. Al respecto, la PNESTP consideró a la ENAHO 2007-2018 en donde la mitad de los peruanos precisa como malo o muy malo el funcionamiento de la democracia. En ese sentido, se muestra una oportunidad para reforzar no solo la formación académica, sino también la formación democrática de la ciudadanía.

d) Tendencias tecnológicas

Se identificó que el desarrollo tecnológico en un contexto de desigualdad social generará cambios en los perfiles que son más demandados por el mercado laboral, de modo que ello puede afectar en la naturaleza de los trabajos (OIT, 2017). Asimismo, de acuerdo al CEPLAN (2019, 151), la mitad de los empleos podrían ser realizados por máquinas, lo que reduciría la demanda de trabajo físico y los trabajos tradicionales. En ese marco, se determinó la necesidad de que la formación de ESTP cuente con una oferta que sea pertinente respecto a necesidades sociales y productivas, brindando a los ciudadanos la oportunidad de insertarse en un mercado laboral con condiciones cambiantes.

1.1.3. Análisis de escenarios contextuales

La guía de políticas nacionales (CEPLAN, 2018, 72), define a los escenarios contextuales como la narración descriptiva, que tiene como punto de partida a la situación presente, de una posible configuración que surge a partir de la afectación de diferentes contextos y que podrían impactar en desarrollo de la nación²¹. La PNESTP analizó aquellos escenarios considerados por el CEPLAN, tales como: la tecnología, las expectativas

²¹ Dicha definición cambia en la guía actualizada de políticas (CEPLAN, 2023, 60) en donde se define a los escenarios como narrativas de un futuro en el que el tema del problema público puede ir evolucionando.

de la clase media, un nuevo superciclo de materias primas, el incremento del riesgo de desastres naturales y la coyuntura excepcional de aplicación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, especialmente del licenciamiento institucional a nivel de educación universitaria.

En el caso del aumento de la tecnología y la mecanización, se encontró que el Perú cuenta con un gasto menor en investigación y desarrollo. Asimismo, que se realizan limitados procesos innovadores, para lo cual se revisaron las solicitudes de patentes. De este modo, se encontró la necesidad de que el país establezca una estrategia para el desarrollo de innovación y el fortalecimiento de capital humano especializado, en las distintas alternativas de educación superior universitaria.

Respecto a las expectativas en aumento de la clase media, se identificó que, si bien el crecimiento económico en el país tiende a una demanda de bienes, estos requerirán o serán exigidos con niveles de calidad adecuados. Uno de ellos es el servicio educativo a nivel de ESTP. Al respecto, también se considera el ascenso de la matrícula en el país en la educación secundaria, por lo que continuará existiendo una mayor demanda y necesidad de tránsito hacia la educación terciaria.

Respecto a un nuevo ciclo de materias primas, se identifica que existe un posible estancamiento respecto a la materia y que las fluctuaciones de los precios, así como otros factores externos podrían producir retrocesos en el país. Por esos motivos, se consideró

pertinente el fortalecimiento de las políticas de empleo y la diversificación productiva, creyendo necesario contar con alternativas formativas diversas y pertinentes que permitan cumplir con dichos retos.

En el caso del escenario vinculado con desastres naturales, se identifica una alta vulnerabilidad, vinculada con el fenómeno del Niño, el alza de temperaturas, sequías, entre otros. Al respecto, se consideró lo señalado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OIE, 2017), respecto a los aportes que puede tener la educación superior en la resiliencia de las sociedades ante este tipo de eventos, especialmente en la generación de políticas de investigación y de aportes para el fortalecimiento de los actores involucrados, para lo cual nuevamente se determina como necesario el contar con capital humano suficiente para la generación de soluciones en este tipo de crisis.

Finalmente, el último escenario considerado por la PNESTP está vinculado a la coyuntura de aplicación del sistema de aseguramiento de la calidad. Dicho escenario contempla la regulación iniciada por el proceso de licenciamiento con el objetivo de garantizar condiciones mínimas de calidad en el sistema universitario peruano. A su vez, considera los efectos colaterales de dicho proceso, en especial aquellos referidos a la afectación de estudiantes en universidades que no lograron la licencia. En ese sentido, la formulación de políticas, incluyendo la PNESTP, constituyen una oportunidad para consolidar los procesos de aseguramiento y disponer rutas de atención y prevención de situaciones de vulnerabilidad en la población estudiantil, así como de una mayor coordinación entre las instituciones estatales

vinculadas al aseguramiento de la calidad (MINEDU, SUNEDU y SINEACE).

De este modo, en consideración de las expectativas de la población, el proceso de análisis de las tendencias y escenarios contextuales, se determinó la situación futura deseada de la PNESTP, de la siguiente manera:

“En el año 2030, 5 de cada 10 peruanos acceden a una formación integral para alcanzar competencias para el ejercicio de su profesión y el desarrollo de la investigación e innovación”.

El valor numérico apunta a casi duplicar el porcentaje de acceso a la ESTP. Si bien es cierto, podría considerarse que apuntar a que solo la mitad de peruanos acceda a la ESTP es una meta baja, es necesario tener presente el horizonte temporal de la política, el cual tiene un plazo de 10 años (vigente hasta el 2030). En esas condiciones, la PNESTP apunta a pasar de 30 a 50 por ciento en el acceso, aproximadamente, lo cual implica una mejora notable, en la que también se tienen que sopesar aspectos externos, tales como la evolución del mercado laboral o la estabilidad política. Por ejemplo, uno de los escenarios no esperados fue la llegada de la pandemia, afectando a diversos indicadores de la PNESTP.

Cabe señalar que dicha situación futura deseada fue alineada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 4, vinculado a garantizar inclusión en la educación, así como su equidad y calidad, para promover oportunidades para todos. Además, se la alineó con la Visión del Perú al 2050, entre otras políticas de Estado.

En dicho marco, la situación futura deseada abarca distintas materias centrales respecto a la ESTP, como el acceso, formación, aseguramiento de la calidad, gestión, docencia, recursos y la investigación e innovación.

1.2 Determinación de las alternativas de solución

Luego de determinada la situación futura deseada de la PNESTP, se analizaron un conjunto de alternativas de solución. Las alternativas de solución son rutas de acción que deben ser seguidas para atender adecuadamente el problema público” (CEPLAN, 2018, 32). La estructuración de cada alternativa de solución se realizó en función de las 4 causas directas del problema público.

Para esta sección también se consideraron los aportes recogidos en las mesas de consulta y macrorregionales realizadas con la población y actores clave, así como las características del problema público y la revisión de literatura internacional y nacional.

Como parte del entregable 2, y en busca de la factibilidad de la política, se realizó un análisis de viabilidad de cada alternativa de solución surgida. Para ello se elaboró una matriz de viabilidad administrativa, política y social y una matriz de vínculo con las causas directas del problema público, sobre lo cual se seleccionaron las alternativas más adecuadas. El proceso consistió en otorgar puntajes con una escala del 1 al 5 sobre la base de revisión bibliográfica, aportes de expertos, representantes de las instituciones educativas y organizaciones internacionales que consideran la efectividad de cada alternativa.

Posteriormente, sobre las alternativas de solución seleccionadas se realizó un análisis respecto a los costos y

beneficios de la PNESTP, proyectando los costos de la implementación de la política y los costos de su no implementación²². Después de todos los filtros mencionados se contó con un grupo de alternativas viables.

Las alternativas de solución elegidas fueron las siguientes:

- Aumentar el acceso equitativo a las alternativas formativas de la ESTP, considerando las competencias de los estudiantes de la educación básica, sus potencialidades y aspiraciones” (responde a causa directa 1).
- Fortalecer la formación integral de acuerdo con los contextos sociales, culturales y productivos (responde a causa directa 2).
- El Estado debe articular y coordinar la gobernanza del Sistema de la ESTP, así como el Aseguramiento de la Calidad” (Responde a causa directa 3).
- Se debe de movilizar recursos para mejorar la competitividad del sistema de ESTP, respecto a investigación e innovación (responde a causa directa 4).
- Se debe de movilizar recursos para cerrar brechas en las instituciones públicas de ESTP (responde a causa directa 4).

2. Respecto a la determinación de objetivos prioritarios y lineamientos

En entregable 3 de la PNESTP desarrolla los objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos considerando el diagnóstico del problema, la situación futura deseada, así como las alternativas de solución identificadas (Ver el anexo N° 02, en donde se alinean los aspectos mencionados).

²² En la actualidad dicha actividad ya no es requerida por el CEPLAN.

De acuerdo al CEPLAN (2023, 73), los objetivos prioritarios apuntan a implementar la situación futura deseada y, además, constituyen cambios para solucionar el problema de carácter público. Por su parte los lineamientos son los medios para lograr los objetivos prioritarios, debiendo ser complementarios y coherentes, constituyendo una ruta estratégica (CEPLAN, 2023, 75).

En ese marco, para la PNESTP se formularon 6 objetivos prioritarios y 23 lineamientos. Cabe señalar que cada objetivo prioritario tiene indicadores para medir su avance, lineamientos que viabilizan su implementación y servicios públicos (presentados en el entregable 4). El trabajo en esta etapa de elaboración de la PNESTP se enmarca en el desarrollo de cada objetivo prioritario y los lineamientos. La toma de decisiones y definición de este producto se basaron en el trabajo de la secretaría técnica, el cual consideraba el diagnóstico previo, así como en la validación por los representantes titulares que conformaron el grupo de trabajo encargado de presentar una propuesta de política.

Los objetivos prioritarios y lineamientos de la PNESTP son los siguientes²³:

Cuadro N° 4: Objetivo Prioritario 1 y sus lineamientos

Objetivos prioritarios	Lineamientos
Incrementar el acceso equitativo de la población a la Educación Superior y Técnico-Productiva	L.1.1. Fortalecer la orientación vocacional y laboral a la población para el acceso pertinente a la ESTP. L.1.2. Identificar las potencialidades de los estudiantes de la educación básica para el acceso equitativo y pertinente a la ESTP. L.1.3. Implementar mecanismos de apoyo para el acceso equitativo de la población a la ESTP. L.1.4. Establecer los mecanismos para la optimización y ampliación de la oferta educativa pública en la ESTP.

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia

²³ Los indicadores de cada objetivo prioritario se encuentran en el anexo N° 3.

El Objetivo prioritario N° 1 de la PNESTP propone incrementar el acceso, pero de manera pertinente. Es decir, que el acceso se amplíe en las 5 alternativas formativas de la ESTP considerando la demanda laboral y garantizando condiciones mínimas de calidad. Asimismo, que el incremento del acceso sea equitativo, en la medida que se cuente con instrumentos que mitiguen las desigualdades de los potenciales estudiantes más vulnerables. Para ello el objetivo prioritario 1 cuenta con 4 lineamientos complementarios entre sí. El primero de ellos está vinculado al fortalecimiento de la orientación vocacional, el segundo a la identificación de potencialidades de los estudiantes, el tercero a la implementación de mecanismos de apoyo para el acceso y, el cuarto, al establecimiento de la ampliación de la oferta.

Cuadro N° 5: Objetivo Prioritario 2 y sus lineamientos

Objetivos prioritarios	Lineamientos
Fortalecer la formación integral de los estudiantes de la Educación Superior y Técnico-Productiva, que responda a los contextos sociales, culturales y productivos	L.2.1. Fortalecer la formación académica pertinente de los estudiantes de las instituciones educativas, acorde a las demandas sociales, culturales y productivas, contribuyendo a la empleabilidad de los egresados. L.2.2. Implementar mecanismos de soporte para los estudiantes en la ESTP, que contribuyan a la permanencia y graduación oportuna. L.2.3. Fomentar la extensión cultural y proyección social en los estudiantes, con acompañamiento y participación de los docentes, para consolidar su formación y responder a las demandas del ámbito de acción de las instituciones de la ESTP. L.2.4. Fortalecer los programas de posgrado para la formación de profesionales especializados en investigación, desarrollo e innovación.

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia

En el caso del Objetivo Prioritario N° 2, la PNESTP busca el fortalecimiento de una formación integral, respondiendo al contexto social, cultural y productivo. Para ello, cuenta con 4 lineamientos. El primero vinculado con aspectos de formación académica, la actualización curricular, así como la inclusión de competencias clave. El segundo propone implementar herramientas de soporte para estudiantes enfocándose en evitar su interrupción o deserción

de los estudios. El tercero está enfocado en la proyección social en respuesta de las necesidades de la comunidad. El cuarto busca fortalecer el posgrado, con énfasis en la formación de profesionales especializados.

Cuadro N° 6: Objetivo Prioritario 3 y sus lineamientos

Objetivos prioritarios	Lineamientos
Mejorar la calidad del desempeño de los docentes de la Educación Superior y Técnico-Productiva	L.3.1. Facilitar los entornos y recursos de soporte y desarrollo para los docentes de la ESTP. L.3.2. Fortalecer los procesos de formación continua y evaluación de los docentes de la ESTP. L.3.3. Atraer el talento técnico y profesional para el ejercicio docente en la ESTP.

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia

Por su parte, el Objetivo Prioritario N° 3, busca mejorar el desempeño docente, fortaleciendo sus competencias y reconociendo su desempeño. Para ello cuenta con 3 lineamientos. El primero busca facilitar recursos de soporte para la plana docente. El segundo apunta a fortalecer los procesos de formación continua, mediante programas de capacitación, actualización de competencias, fortalecimiento de idiomas, entre otros. Finalmente, el tercero considera la atracción del talento, considerando perfiles pertinentes en cada alternativa formativa, así como acciones de movilidad nacional e internacional.

Cuadro N° 7: Objetivo Prioritario 4 y sus lineamientos

Objetivos prioritarios	Lineamientos
Fortalecer la calidad de las instituciones de la Educación Superior y Técnico-Productiva, en el ejercicio de su autonomía	L.4.1. Fomentar la calidad de las instituciones de ESTP, orientada al cumplimiento de los objetivos y metas misionales, acorde al ámbito de acción institucional. L.4.2. Mejorar el desarrollo de la gestión académica y de la gestión de la investigación de las instituciones educativas en función de sus objetivos misionales. L.4.3. Fortalecer los sistemas de información de las instituciones educativas de la ESTP, en el marco de la mejora continua y la rendición de cuentas. L.4.4. Consolidar la conformación de redes de colaboración nacionales e internacionales entre instituciones educativas de ESTP.

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia

En el caso del Objetivo Prioritario N° 4, la PNESTP busca fortalecer la calidad de las instituciones de la ESTP respetando su autonomía. En ese sentido, reconoce los procesos de mejora continua y, por otro lado, las capacidades de gestión y rendición de cuentas. Para ello se desarrollan 4 lineamientos, el primero vinculado al fomento de la mejora de la gestión y planificación. En segundo lugar, se apunta hacia la mejora de la gestión de la investigación y la académica. Por su parte, el tercero se enfoca en el fortalecimiento de los sistemas de información internos, con el fin de contar con información oportuna y una adecuada rendición de cuentas. Finalmente, el cuarto busca consolidar el desarrollo de redes de colaboración que permitan mejorar la calidad de la enseñanza, entre otros aspectos.

Cuadro N° 8: Objetivo Prioritario 5 y sus lineamientos

Objetivos prioritarios	Lineamientos
Fortalecer la gobernanza de la Educación Superior y Técnico-Productiva, y el rol rector del Ministerio de Educación	L.5.1. Implementar un sistema de ESTP, orientado al aseguramiento de la calidad de las instituciones educativas. L.5.2. Facilitar la transitabilidad en la población entre alternativas formativas de la ESTP. L.5.3. Fortalecer el aseguramiento de la calidad, de manera articulada, en las instituciones de ESTP orientada a la excelencia. L.5.4. Consolidar un sistema integrado de información de las instituciones de la ESTP.

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia

En el caso del Objetivo Prioritario N° 5, se busca fortalecer la gobernanza de la ESTP, así como los procesos de aseguramiento de la calidad. En ese marco, dicho objetivo cuenta con 4 lineamientos. El primero, busca establecer un sistema de ESTP que permita una mejor coordinación entre los organismos del aseguramiento de la calidad. El segundo, busca facilitar la transitabilidad y el reconocimiento de saberes previos en la ESTP, considerando un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida. El tercero, busca fortalecer los procesos de aseguramiento de la calidad (acreditación, licenciamiento, fomento, entre otros), estableciendo una ruta de calidad coherente y con procesos coordinados y articulados. Finalmente, el cuarto, busca la creación de un sistema integrado de información en el MINEDU, de modo que facilite la toma de decisiones.

Cuadro N° 9: Objetivo Prioritario 6 y sus lineamientos

Objetivos prioritarios	Lineamientos
Mobilizar recursos a las instituciones de la Educación Superior y Técnico-Productiva para la mejora de la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación	L.6.1. Establecer mecanismos de financiamiento por resultados orientados a la mejora de la calidad y a la investigación, desarrollo e innovación en las instituciones educativas de la ESTP. L.6.2. Fortalecer las capacidades para la captación de recursos en las instituciones de la ESTP. L.6.3. Establecer mecanismos para el desarrollo, movilidad e inserción de profesionales especializados en la ESTP. L.6.4. Fomentar la colaboración entre las instituciones educativas, el Estado y la empresa para promover la investigación, el desarrollo y la innovación.

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia

Finalmente, el Objetivo Prioritario N° 6 propone movilizar recursos hacia las instituciones, con énfasis en la investigación e innovación. En ese sentido, la movilización engloba 2 acciones²⁴, la entrega de mayor presupuesto o financiamiento por desempeño y la captación de recursos propios, por medio de actividades vinculadas con los fines de la universidad. El presente objetivo cuenta con 4 lineamientos. El primero vinculado a mecanismos de financiamiento por resultados, considerando recursos adicionales para las instituciones educativas, el segundo busca fortalecer la captación de recursos y fondos orientados a proyectos de investigación. Por su parte el tercero, establece mecanismos para la capacitación y movilidad de especialistas. Finalmente, el cuarto busca fomentar la colaboración entre el Estado, las empresas e instituciones educativas para la identificación de soluciones, mediante servicios especializados.

A modo de síntesis, la PNESTP busca incrementar el acceso a la ESTP, de manera pertinente y equitativa a las diferentes

²⁴ El glosario de la PNESTP define a la movilización como una acción que busca asegurar recursos, pero que no distingue el origen de los recursos (MINEDU, 2020).

alternativas formativas. A su vez, que se desarrolle transitabilidad en el sistema, es decir, que exista una ruta de convalidación definida entre las 5 alternativas, de modo que los estudiantes puedan, mejorar sus competencias existentes (*upskilling*) o las adapten de acuerdo a sus necesidades y el mercado laboral (*reskilling*). Todo ello debería de ocurrir con niveles adecuados de calidad, garantizando una formación integral, docentes capacitados y recursos suficientes.

Finalmente, cabe mencionar que cada objetivo prioritario y lineamiento cuenta con servicios. La PNESTP cuenta con un total de 25 servicios. De acuerdo al CEPLAN (2023, 77), los servicios son *“productos intangibles entregados a personas por entidades públicas en el marco de sus competencias, para satisfacer sus necesidades y generar valor público”*. El listado de los servicios de la PNESTP se encuentra en el anexo N° 04 del presente informe. Cabe señalar que los servicios de la PNESTP fueron desarrollados en el entregable 4, en articulación con los lineamientos de la política²⁵. Para la definición de los servicios se realizó un mapeo de los servicios vigentes, determinando la necesidad de fortalecerlos o la creación de nuevos servicios. Es en estos servicios, en que, tal como indica la metodología, se consideran enfoques transversales que deben ser considerados en el momento de su entrega. Algunos de los enfoques transversales considerados en la PNESTP son el ambiental, intercultural, territorial, de discapacidad, entre otros²⁶.

²⁵ Sin embargo, de acuerdo con Ceplan (2018, 38), las políticas nacionales no se implementan necesariamente a través de servicios, dado que pueden emplear instrumentos de otra naturaleza, tal como la técnica-normativa, lo que puede dar como resultado que existan lineamientos sin servicios vinculados.

²⁶ Algunos de los enfoques fueron promovidos por los ministerios rectores en la materia, en el momento de revisión pre aprobación de la PNESTP.

b. Limitaciones de la PNESTP

Limitaciones metodológicas:

- *Respecto a las modificaciones al reglamento y las actualizaciones de las guías para elaboración de políticas nacionales*

Como se ha mencionado, desde el 2018 existe un reglamento que regula las políticas nacionales. Asimismo, es en dicho marco que, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del CEPLAN N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, se aprobó una guía que contiene la metodología respecto al proceso de diseño de políticas nacionales.

Los 2 documentos mencionados fueron el marco metodológico para la elaboración de la PNESTP. Sin embargo, y de forma posterior a la aprobación de la PNESTP, tanto el reglamento como la guía de políticas nacionales sufrieron modificaciones. En ese sentido, en la presente sección se describen los cambios más relevantes y cómo estos afectan a la PNESTP.

En el caso de la modificación al reglamento de políticas, cabe mencionar el realizado mediante el Decreto Supremo N° 168-2020-PCM²⁷, de fecha 9 de octubre de 2020, el cual desarrolla el contenido de una política nacional.

Dicha modificación, agrega 2 secciones nuevas al contenido de las políticas nacionales (numerales 6.3 y 6.4), vinculadas con los indicadores de los servicios y las actividades para su provisión:

²⁷ En específico por su artículo 1, respecto al Anexo N° 1 del reglamento.

- Cambios realizados mediante el numeral 6.3, referido a indicadores de servicios:

Se establece como necesario la identificación de indicadores que acompañan al servicio. Los indicadores deben ser de calidad y cobertura. El de calidad enfocado al atributo que se considere como relevante según la temática del indicador y el de cobertura enfocado en el alcance de la entrega.

- Cambios realizados mediante el numeral 6.4, referido a actividades para la provisión del servicio:

Se establece como necesaria la identificación de actividades operativas, así como sus metas y los responsables a nivel de unidad orgánica para implementar el servicio.

Además, posteriormente, el artículo segundo del Decreto Supremo N° 031-2021-PCM, publicado con fecha 23 de febrero de 2021, modifica nuevamente la sección vinculada a las actividades para proveer el servicio, precisando la responsabilidad sectorial respecto a la identificación de actividades operativas.

Al respecto, se identifica que la primera modificación de fondo respecto a la regulación de políticas nacionales se dio casi 2 meses después de la aprobación de la PNESTP y la segunda, casi 6 meses luego de ello.

A partir de las modificaciones normativas, el CEPLAN consideró como necesario que se incluyan fichas de indicadores de servicios (hasta antes de la modificación, solo se tenían fichas de indicadores de objetivos prioritarios). Asimismo, incluyó una sección en donde se disponen actividades operativas para cada servicio.

Los formatos para el desarrollo de las fichas técnicas y de las actividades operativas de servicios, fueron compartidos por el

CEPLAN, de manera directa a los ministerios que se encontraban en proceso de aprobación de políticas nacionales²⁸.

Sin embargo, la adecuación de la Guía de Políticas Nacionales, que incluye el desarrollo de los cambios mencionados, entre otros, recién fue formalizada mediante la actualización de dicho documento el 28 de abril de 2023, a través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 0030-2023/CEPLAN/PDC.

Al respecto, la guía actualizada, establece el paso 7 y 8 como aquellos vinculados a la identificación de los servicios e indicadores, así como las actividades operativas, respectivamente.

En el caso de la elaboración de las fichas técnicas de indicadores de servicios (la cual fue definida como el paso 7 de la elaboración), la Guía de Políticas Nacionales actualizada hace referencia a Guía de elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00015-2021-CEPLAN/PCD, en la cual se establece el formato para la ficha técnica de indicadores de servicio, considerando línea de base, logros esperados, entre otros aspectos (ver Anexo N° 05).

En el caso del paso 8, referido a la identificación de las actividades operativas de los servicios en la guía actualizada, el CEPLAN (2023, 87) las define como aquellos medios que son necesarios y que contribuyen a la entrega del servicio. Las actividades operativas coadyuvan a la articulación de las políticas con el planeamiento institucional y tienden a reflejarse, progresivamente, en él²⁹. Al respecto, la tabla N° 8 de la guía de políticas nacionales

²⁸ Ello pudo observarse en el marco de la participación en la elaboración de otras políticas nacionales.

²⁹ Sobre este punto cabe mencionar el artículo 11 de Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, el cual establece que las políticas nacionales desarrollan sus objetivos por medio del PESEM, entre otros planes del SINAPLAN.

actualizada presenta la matriz base para la identificación de actividades operativas (Ver Anexo N° 06).

De acuerdo a lo visto, la PNESTP fue aprobada previamente a 2 modificaciones relevantes del reglamento y guía de políticas nacionales. En ese sentido, no cuenta con fichas de indicadores de servicios, las cuales permitirían el seguimiento y evaluación correspondiente, ni con actividades operativas, que coadyuvarían a la actualización de los planes institucionales del MINEDU en materia de ESTP.

Dicha problemática ha sido identificada en los informes de evaluación de la PNESTP del año 2020 y 2021, publicados en el portal del MINEDU³⁰, en los cuales se encuentran las siguientes recomendaciones:

- Es necesaria la creación del sistema de información de la ESTP. Cabe señalar que muchos de los indicadores tienen como fuente de información a dicho sistema.
- Se requiere la creación del viceministerio de educación superior. Esta medida abarca la necesidad de contar con mayor capacidad institucional considerando la complejidad de las problemáticas de la ESTP, el volumen de instituciones educativas, gestión de recursos, entre otras.
- Es necesaria la identificación y aprobación de actividades operativas para los servicios de la PNESTP.
- Es necesario el establecimiento de logros esperados en los servicios de la PNESTP.
- En necesario adecuar los documentos de planificación del sector a la PNESTP

³⁰ Ver: Informe de evaluación de implementación de la PNESTP 2020. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/20210617_15238_5_Evaluacion_Implementacio_PNESTP.pdf e informe de evaluación de resultados de la PNESTP 2021. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2022/pdf/Informe_de_Evaluacion_de_Resultados_2021_de_la_Politica_Nacional_de_Educacion_Superior_y_Tecnico-Productiva.pdf

- Se requiere la creación de una secretaría encargada de darle seguimiento e impulso a la PNESTP.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha oficializado algún tipo de acto resolutivo o vía técnica en la PNESTP que permita adecuarla a la normativa vigente o la determinación de una hoja de ruta que permita contar con hitos determinados para su mejor implementación. Como se ha narrado anteriormente, la elaboración de políticas nacionales significa un esfuerzo considerable a nivel de recursos humanos, financieros, de tiempo, entre otros, por lo que su actualización requiere de decisión política, de modo que esta sea una prioridad para la alta dirección del MINEDU y se garantice contar con un equipo técnico adecuado durante el periodo necesario para desarrollar los aspectos pendientes. Por su parte, el establecimiento de una hoja de ruta con acciones concretas requiere de un equipo técnico competente en cada temática que establezca prioridades en el corto y mediano plazo.

Finalmente, cabe mencionar que la coordinadora técnica de la PNESTP como respuesta a la pregunta 3 del Anexo N° 07, señala otra limitación metodológica, al indicar que, en ciertas ocasiones, contar con una metodología tan rígida (como la del CEPLAN) puede ir en contra de ciertas características y problemas propios de cada sector:

“A pesar de que es rector de planificación, creo que el tratar de unificar las políticas (bajo una misma metodología) y no tratar también que estas tengan sus propias características hace las cosas más difíciles, porque no terminan como entendiendo la naturaleza de lo que tú quieres. Entonces, eso también lo consideraría en ese paquete de elecciones que más nos costaron en esa época”.

Lo señalado se refuerza con la respuesta a la pregunta 5 del Anexo N° 07, en la cual se critica que la metodología no considera que

cada Sector tiene características distintas, así como que tanto Ceplan como los ministerios estaban aprendiendo sobre la marcha al ser una metodología nueva:

“Yo creo que ellos parten con la buena intención de que las políticas nacionales tengan cierta metodología única, eso es super válido. Pero lo que no entendían era que cada política podría tener cierto tipo de “adicionales”. Por ejemplo, Agricultura tiene alguna sección que no tiene Educación o al revés. Yo creo que fallaron un poquito en tratar de meterlas a todas en un mismo saco. Creo que ahí fallaron un poco.

Y nosotros éramos muy nuevos, solo se habían aprobado dos políticas antes, la de juventudes y la de cultura. Creo que CEPLAN estaba como que aprendiendo.

Entonces (la metodología) es un proceso que tiene que ser así, pero no se puede perder de vista que cada sector es distinto. Ese sería mi comentario, que siempre hay particularidades de cada sector que se tienen que tener en cuenta”.

➤ *Respecto a la implementación de los enfoques transversales*

La guía de políticas actualizada brinda ejemplos de la incorporación de los enfoques transversales en el diagnóstico y los servicios de una política nacional (Ceplan, 2023, 56 y 79). No obstante, son ejemplos generales y no existe una metodología detallada. En el caso de la versión de 2018 de la guía de políticas, lo único que se señala es la relevancia de considerar enfoques en la problemática y los servicios, pero no se menciona ningún aspecto sobre su implementación (CEPLAN, 2018, 39).

Al respecto, parte del equipo técnico de la PNESTP coincide en señalar las limitaciones para la implementación de los enfoques. En ese sentido, se indica que los enfoques están escritos expresamente en la política, pero no se desarrolla o profundiza respecto a su implementación. Además, se vincula ello a una falla metodológica (ver pregunta 3 del Anexo N° 8):

“No me parece un asunto menor porque (luego de aprobada la política) cuando se toman decisiones en la práctica, se necesita tener una referencia, la política allí sí se quedó corta (...). Ahora, para ser te honesta, no sé qué tan bien lo hagan otras políticas tampoco. En mi opinión, no lo hacen. Creo que, en general, está pendiente saber cómo fijar o cómo integrar (los enfoques transversales).

(...)

Me gustaría poder remitirme a la política y definir: ‘Ah, mira, como servicio educativo intercultural de educación superior, yo esperarí tener esto’. No que esté descrito detalladamente, pero sí que yo tenga los principios generales para poder saber qué se espera u orientarme sobre el tipo de cosas en concreto que puedo buscar para un servicio como este. A partir de esto, por ejemplo, como parte de los servicios complementarios del Pronabec, el acompañamiento a estos estudiantes podría tener tal y cual componente”.

Limitaciones de las alternativas de solución elegidas en la PNESTP

Por otro lado, la PNESTP también cuenta con limitaciones a nivel de su planteamiento. Se ha mencionado que la PNESTP apunta a ampliar el acceso a la ESTP, que exista transitabilidad y un sistema flexible y pertinente. Asimismo, que dicho sistema debe de garantizar condiciones apropiadas de calidad, asignación de recursos, entre otros.

Para ampliar el acceso, se requiere que los egresados de educación básica transiten hacia alguna de las 5 alternativas de la ESTP, considerando que la matrícula suele concentrarse en la educación superior universitaria (en contradicción con la demanda del mercado laboral). En ese sentido, la PNESTP propone que es necesario diversificar el tránsito hacia las otras 4 alternativas formativas (en institutos pedagógicos, tecnológicos, artísticos o CETPROS). Ello, en teoría es pertinente, ya que permitiría un egreso de los estudiantes más rápido, una inserción laboral ágil y un uso de recursos menor (a nivel de tiempo y dinero), que podría favorecerlos.

Sumado a ello, la PNESTP indica que, al existir un sistema con transitabilidad, el estudiante que ingrese a una alternativa no universitaria, tendría la opción de convalidar su formación para que continúe movilizándose en el sistema cuando así lo desee. Es decir que, si inicia su trayectoria en un CETPRO, luego podría convalidarlo en un instituto tecnológico y luego a nivel universitario, y viceversa.

Dicha propuesta es interesante e implica ciertas verdades, tales como que existe un acceso insuficiente, no pertinente, un sesgo hacia lo universitario, y un sistema rígido respecto a la transitabilidad. Sin embargo, la solución no toma en cuenta el estado actual de la educación no universitaria o, en todo caso, su complejidad, siendo que no existiría una mejora sustancial en el mediano plazo (hay que tomar en consideración que la PNESTP tiene un horizonte temporal al 2030). En ese sentido, por ejemplo, cabe señalar que el proceso de licenciamiento, que garantiza condiciones mínimas de funcionamiento, cuenta con un retraso considerable a nivel de la educación superior tecnológica. En el caso de los CETPROS, la situación es similar, por lo que se evidencia que las alternativas formativas que soportarían el incremento del acceso, no se encuentran en condiciones de hacerlo³¹.

Por su parte, la transitabilidad en el sistema peruano se encuentra en una etapa inicial. El principal esfuerzo para contar con un sistema flexible y transitable es el Marco Nacional de Cualificaciones, que, si bien ya fue creado, se encuentra en una fase básica de implementación.

³¹ Cabe señalar que, al momento de aprobación de la PNESTP, se contaban con 824 institutos tecnológicos, 1803 Cetpros, 184 institutos pedagógicos y 32 escuelas de formación artística.

Esto concuerda con lo señalado por el miembro del equipo técnico en sus respuestas a las preguntas 7 y 8 del Anexo N° 8, en donde señala que la propuesta de la PNESTP tiene un diagnóstico consistente y plantea una estrategia integral en términos de acceso a la educación superior. No obstante, precisa que el estado del sistema no permite concebir como factibles algunas de las propuestas de la política. Por ejemplo, el estado la verificación de condiciones básicas o la limitada capacidad de aumentar la disponibilidad de la oferta en alternativas formativas no universitarias, es una muestra de ello:

“En términos de acceso, la política identifica una serie de servicios a partir de un diagnóstico que te dice que el acceso es inequitativo, desarticulado, poco pertinente y que identifica un desfase entre la educación básica y la superior. Me parece que ese diagnóstico es bien poderoso”.

“No puedes proponer una diversificación de las trayectorias, formas de transitabilidad, sino logras que la oferta formativa en todas las alternativas se ponga al mismo nivel. Y no estoy hablando ya solamente de calidad, sino también de disponibilidad. Por ejemplo, una beca orientada a estudios tecnológicos que pueda competir con una beca para estudios universitarios, requiere que las instituciones (tecnológicas) cuenten con la capacidad para absorber a los chicos. Y no hay esa capacidad. No puedes hablar realmente de esta transitabilidad y todo lo demás, porque no es factible con los recursos actuales, con el estado actual de la oferta. Ni siquiera puedes pensar en articularla porque todavía no terminas el proceso previo super fundamental de licenciar y de asegurar las condiciones básicas de calidad”.

Finalmente, también existieron limitaciones contextuales, de capacidad institucional y de respaldo político posterior a la aprobación de la PNESTP, como se puede apreciar en lo señalado por la coordinadora del equipo técnico en la pregunta 10 del Anexo N° 7. Ella indica que existió una limitada planificación de la

implementación, debido al inicio de la pandemia, lo cual hizo que la mayoría del equipo atiende la emergencia:

“Creo que algo que nos faltó fue dejar una ruta de implementación con presupuesto. Creo que nos faltó tiempo. Uno, por el desgaste tan fuerte que habíamos tenido. Por otro lado, estábamos en un contexto super complejo, en medio de la pandemia. Entonces, no nos podíamos dar el lujo de tener a seis personas viendo la implementación en un contexto tan difícil, porque necesitábamos a esa gente para poder sacar políticas, estrategias o acciones fuertes en ese momento de pandemia. Creo que todo el equipo que vio la política pasó a ver temas relacionados a la pandemia. Entonces, creo que ese contexto no ayudó”.

Además, precisa que la capacidad institucional no llegó a fortalecerse, por ejemplo, con la inconclusa implementación del Viceministerio de educación superior:

“Algo que logramos algunos meses después fue sacar el Viceministerio de Educación Superior, pero no lo logramos implementar. Entonces, si me preguntas a mí, habría sido mejor impulsar el Viceministerio. Porque, al final, te quedaste sin ese músculo, que podía empujar con una visión más completa. Lo que pasó es que salió la política, pero todos tenían algo que hacer y, sin una ruta de implementación, terminas priorizando otras cosas. Entonces, creo que eso fue algo que, al final, nos ha pasado factura”.

Por su parte, respecto al respaldo político posterior a la PNESTP, precisa que inicialmente existieron esfuerzos por la implementación pero que actualmente ello no ha tenido continuidad:

“Se hicieron esfuerzos en un primer momento que tenían mucho sentido, el incremento en el acceso, la unificación de los sistemas de información. Eso creo que fueron los primeros pasos. Ahora, la verdad, no percibo que se esté empujando el tema. El 2030 es ahorita. Yo no creo que logremos

todas las metas para el 2030, pero creo que es importante que se pueda retomar y priorizar ciertos indicadores, diseñar políticas que los muevan o, por último, revisarlos”.

En ese sentido, parte del equipo técnico de la PNESTP coincide en que existieron limitaciones en la implementación, no únicamente respecto a los servicios o el logro de los indicadores, sino también a la participación de otros actores o apropiación de la política por el sistema de educación superior (Ver pregunta 4 Anexo N° 8):

“Entonces, como te digo, más que una ausencia de un tema en específico, lo que identifico son dificultades en la implementación y, en buena medida, porque no hay ni acuerdo ni una apropiación de la relevancia de la política”.

El bajo apropiamiento de la política es explicado por los cambios políticos continuos, así como por los efectos colaterales de políticas que afectaron al ciudadano (el caso más emblemático es el del proceso de licenciamiento, que, si bien ordenó al sistema universitario, trajo consigo otros efectos colaterales, en especial a los estudiantes que se encontraban en universidades con licencia denegada)³²(Ver la pregunta 5 del Anexo N° 8):

“En el momento que nosotros hacemos la política los miembros del Grupo de Trabajo eran actores con otras características, que compartían principios de fondo sobre lo que se tenía que hacer. Pero luego empieza un contexto político súper cambiante, cambia el gobierno y cambia el paradigma sobre cómo es que tiene que ser la educación en general y eso afecta en específico a la educación superior.

(...)

Por otro lado, también se evidenciaron las brechas que se generaron en las gestiones anteriores. Por ejemplo, ya hemos hablado bastante del

³² Dicha situación debió llamar la atención del MINEDU y la SUNEDU, de modo que pudieran trabajar de manera coordinada. No obstante, si bien es cierto se realizaron ciertas acciones para contrarrestar el efecto negativo del proceso de licenciamiento, no existió una estrategia en conjunto, suficiente y oportuna.

licenciamiento y el efecto que tuvo, pero también se puede hablar de una parte no positiva o menos positiva, sobre la cual no se midió el impacto. Entonces, eso hizo que se evidenciaran estas limitaciones que no son menores porque al final afectan al ciudadano (...)”.

Omisiones en la PNESTP

Finalmente, también es necesario mencionar algunas temáticas que no lograron ser desarrolladas en la PNESTP.

Por ejemplo, no se desarrolla ningún aspecto a cómo debería ser o mejorarse la regulación respecto al control y garantía de la calidad (es decir, cuál sería el rol de la SUNEDU y el SINEACE) en las instituciones que son mencionadas en la tercera disposición complementaria final de la Ley Universitaria y que pueden otorgar grados y títulos equivalentes a los de las universidades para el ejercicio de la docencia y para realizar posgrados.

Por otro lado, no se desarrolla la temática de la internacionalización de la educación superior. Lo mencionado es relevante considerando que la implementación del enfoque internacional requiere de conceptos claros que precisen que este va más allá de la asistencia a eventos internacionales o que no se limita a la movilidad, sino que debe tener efectos en la formación del estudiante, la mejora de la calidad de la institución y que, además, demanda de contar con resultados concretos y medibles para un adecuado seguimiento.

VI. Resultados de la actividad

Las acciones realizadas contribuyeron a la elaboración de la PNESTP iniciada el año 2019 y concluida a mediados del 2020. En ese marco, se logró cumplir con el objetivo del grupo de trabajo encargado de elaborar dicha política. Asimismo, la PNESTP coadyuva a la mejora y al aseguramiento de la calidad del servicio de ESTP. El producto fue aprobado formalmente mediante Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU.

En el marco de la elaboración de dicho documento se logró:

- Identificar el problema público.
- Determinar la situación futura deseada.
- Seleccionar alternativas de solución.
- Elaborar objetivos prioritarios.
- Elaborar lineamientos.
- Identificar servicios.
- Desarrollar el documento final de la PNESTP.

Como resultado indirecto, y en continuación de las labores en la entidad, de manera posterior a la publicación de la PNESTP se ha participado en la:

- Elaboración de reportes de seguimiento y evaluación de la PNESTP 2020, 2021, 2022 y 2023.
- Elaboración de reportes institucionales e informes para organismos internacionales^{33,34}.
- Creación del Sistema Integrado de Información de la Educación Universitaria (SIIESU), mediante Resolución Ministerial N° 422-2020-MINEDU.

³³ MINEDU. (2021). Reporte sobre la interrupción de estudios universitarios en el Perú, en el contexto del COVID-19. Ver en <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/7742>.

³⁴ UNESCO (2022). Informe de País sobre la Educación Superior. Ver en: <https://whc2022.net/resources/Country%20report%20-%20Peru.pdf>.

- Creación del Sistema Integrado de Información de la ESTP (SIIESTP), mediante Resolución Ministerial N° 251-2021-MINEDU.
- Elaboración de políticas y planes sectoriales y multisectoriales (juventudes, productividad y competitividad, empleo decente, deporte, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, Políticas Generales de Gobierno, entre otros).
- Elaboración de proyectos de ley (vinculados a acceso a la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación, moratoria de creación de universidades, requisitos para la graduación y titulación, entre otros).
- Elaboración de normativa respecto a presencialidad del servicio educativo, mediante Resolución Viceministerial N. 094-2022-MINEDU.
- Elaboración de opiniones técnicas sobre proyectos de ley del Congreso de la República.
- Regulación respecto a creación de universidades, mediante Resolución Ministerial N° 075-2022-MINEDU.
- Regulación respecto a creación de secciones de facultad (reglamentos de la Ley N° 31455).
- Actualización del Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los servicios de educación superior universitaria y tecnológica a nivel nacional - PMESUT.
- Actualización del Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM del MINEDU.
- Elaboración de Lineamientos para el diseño de estrategias de internacionalización en universidades.
- Entre otros.

Por otro lado, cabe señalar que, como producto de la actividad, es decir, post aprobación y en el marco de la PNESTP, se desarrolló un conjunto de acciones en el marco del cumplimiento de sus objetivos prioritarios.

Por ejemplo, uno de los efectos de la pandemia fue que la interrupción de los estudios en la educación universitaria se elevó considerablemente (en 2020-1, la interrupción se elevó 5.7 pp., llegando a 18.3%).

En ese contexto, la PNESTP sirvió de marco para el diseño de intervenciones vinculadas con el otorgamiento de equipos electrónicos e internet, el desarrollo de regulación para contar con educación remota con características de emergencia, de modo que se garantice que las clases no se paralizen. Además, se brindó apoyo para la formación de los docentes en el uso de herramientas digitales, financiamiento para la compra de utensilios de higiene, acciones de mantenimiento y el fortalecimiento de la entrega de becas para la permanencia de los estudiantes de universidades públicas a cargo del Pronabec. Asimismo, se brindaron recursos adicionales a las universidades públicas mediante convenios de gestión y una herramienta de incentivos. Finalmente, se creó un mecanismo de ampliación de la oferta, mediante el cual se financiaron vacantes nuevas en universidades públicas.

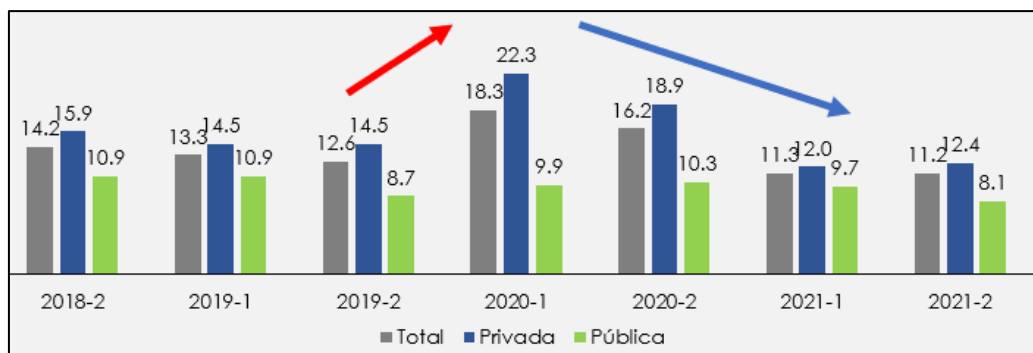
Cuadro N° 10: Acciones que contaron con financiamiento

2020	Autoridades Universitarias	DU N° 039-2019	34,893,600
	CONVENIOS	DS N° 146-2020-EF	56,373,938
	BONO DOCENTE INVESTIGADOR	DS N° 147-2020-EF	26,354,902
	Plazas de Gobernabilidad	DS N° 145-2020-EF	765,228
	Brecha digital y mantenimiento	DU N° 117-20220	43,211,845
	SUBTOTAL MINEDU 2020		161,599,513
2021	Internet para estudiantes y docentes	DS N° 011-2021-EF	66,125,700
	Ampliación de Oferta	DS N° 093-2021-EF	48,703,884
	CONVENIOS	DS N° 195-2021-EF	79,999,411
	BONO DOCENTE INVESTIGADOR	DS N° 087-2021-EF	34,343,508
	Plazas de Gobernabilidad	DS N° 139-2021-EF	3,050,261
	SUBTOTAL MINEDU2021		232,222,764

Fuente y elaboración: DIGESU-DIPODA

Luego de las acciones mencionadas, la interrupción en la pandemia no solo fue controlada, sino que fue reducida a cifras incluso menores a las del 2020, pasando de 18.3% en 2020 a 11.2% en 2021.

Gráfico N° 3: Tasa de interrupción general y por tipo de gestión, 2018-2 a 2021-2



Fuente y elaboración: DIGESU-DIPODA

Además, cabe señalar que, desde su aprobación en 2020, gran parte de los informes técnicos, legales y los sustentos necesarios para la aprobación de documentos normativos que elabora el Minedu tienen en consideración a la PNESTP, enmarcando sus acciones dentro de sus objetivos prioritarios y/o lineamientos. Finalmente, la creación del Viceministerio de Educación Superior, el sistema de información integrado de todas las alternativas de formación, el Marco de Cualificaciones, el fortalecimiento del SINEACE, entre otras acciones, han significado el cumplimiento de lo planteado en diversas secciones de la PNESTP.

VII. Conclusiones

6.1. Justificación

De acuerdo a lo desarrollado, la necesidad del diseño de políticas nacionales se identifica en la medida que constituyen decisiones, en el marco de las políticas de Estado, que son necesarias para el desarrollo de la Política General de Gobierno. Asimismo, definen objetivos prioritarios, lineamientos y servicios a través de los cuales se atenderán diversos problemas públicos que afectan a la población y que no podrían serlo a través de otros instrumentos.

Por su parte, la elaboración de una política nacional específica en ESTP se justificó mediante un análisis de pertinencia. En ese sentido, se identificó una problemática que cumple con los requisitos señalados por el CEPLAN³⁵, es decir que constituya un asunto de interés³⁶ que abarque un problema de carácter público (que comprenda a un grupo de personas con una necesidad, o que sea comprendida como tal por los actores políticos y que pueda ser abordada por entidades públicas, de acuerdo a sus funciones), que sea prioridad nacional (para lo cual se analiza su relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 o la Política General de Gobierno) y que tenga exclusividad (que el tema no sea atendido en el marco de los instrumentos del SINAPLAN para evitar duplicidad).

Finalmente, de acuerdo a las causas directas identificadas, la PNESTP era y es necesaria para atender las problemáticas respecto al acceso, formación integral, docentes, gestión, aseguramiento de la calidad, financiamiento e investigación en la educación superior y técnico productiva, con la finalidad de brindar

³⁵ Ceplan (2023, 108).

³⁶ Los asuntos de interés son temas de la realidad económica o social que son priorizados, al haber sido expresados por actores públicos. Además, son de carácter nacional y reflejan las necesidades de la población (CEPLAN, 2023, 26).

un acceso equitativo, amplio, pero a la vez asegurar su calidad, pertinencia y transitabilidad.

6.2. Metodología aplicada

El servicio prestado al MINEDU, con la finalidad de lograr los objetivos determinados, y coadyuvar al diseño y aprobación de la PNESTP, tuvo en consideración el uso de técnicas de investigación cualitativas (entrevistas, focus groups, revisión bibliográfica, entre otros).

En ese marco, tomando como base la sistematización de la información respectiva, además se brindó apoyo en el proceso de redacción de los entregables y el documento final de la PNESTP, el cual tomó en consideración la normativa y metodología vigente en dicho periodo respecto a la elaboración de políticas nacionales.

6.3. Descripción de la implementación

Las actividades realizadas en el presente informe se enfocaron en la revisión y sistematización de información, así como en la elaboración de diversas secciones de la PNESTP, en el marco de sus entregables y el documento final, visibilizando la aplicación de las exigencias técnico-normativas en la elaboración de políticas nacionales. En ese sentido, se realizó, junto con el equipo técnico, el análisis e identificación del problema público, la elaboración de la situación futura deseada, alternativas de solución, objetivos prioritarios, lineamientos y servicios públicos. Finalmente, se participó en la redacción y revisión del documento consolidado de la PNESTP.

El resultado de dicho proceso fue la aprobación del Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU, el cual establece a la PNESTP, como el principal documento orientador de la ESTP, vigente hasta el año 2030.

VIII. Recomendaciones

Recomendaciones para la implementación de la PNESTP

- Es necesario continuar con la implementación de los sistemas integrados de información, en especial de toda la ESTP, el cual es la fuente de información de diversos indicadores líderes y complementarios de objetivos prioritarios, así como de servicios.
- Es necesario el desarrollo de fichas técnicas de indicadores de servicios, considerando que dicha exigencia realizada en las actualizaciones de los reglamentos y normativas de políticas nacionales fue posterior a la aprobación de la PNESTP.
- Es necesaria la identificación de actividades operativas de los servicios, considerando que dicha exigencia realizada en las actualizaciones de los reglamentos y normativas de políticas nacionales fue posterior a la aprobación de la PNESTP.
- Es necesaria la actualización de los instrumentos de planeamiento del MINEDU, de modo que coadyuven a la implementación de la PNESTP, en línea con lo señalado por el artículo 11 del Reglamento de Políticas Nacionales.
- Es necesario contar con decisión política, de modo que la implementación de la PNESTP sea una prioridad para la alta dirección del MINEDU, ya que requiere de un esfuerzo considerable a nivel de recursos humanos, financieros, de tiempo, entre otros.
- Es necesario contar, por parte de la dirección encargada del diseño de políticas universitarias (DIPODA), con una estrategia que señale acciones/intervenciones concretas que ayuden a la implementación de la PNESTP.

IX. Bibliografía

Bibliografía

- Alza, C. (2014). Aprender de la experiencia: ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Banco Mundial. (2017). Indicadores de Desarrollo Mundial 2016-2017
Recuperado de:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TERT.PC.ZS?end=2017&locations=PE&start=2017&view=map>
- BID. (2019). Encuesta Nacional de Habilidades al Trabajo 2018.
- CEPLAN. (2018). Guía de Políticas Nacionales. Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del Ceplan N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, que aprueba la Guía de Políticas Nacionales.
- CEPLAN. (2019). Perú 2030: Tendencias globales y regionales.
- CEPLAN. (2021). Guía de elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00015-2021-CEPLAN/PCD
- CEPLAN. (2023). Guía de Políticas Nacionales actualizada. Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del Ceplan N° 0030-2023/CEPLAN/PCD.
- Durán, A. (2017). Las políticas de educación superior en Chile 1990-2014. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- Fernández, B. (2007). Competencias laborales y de empleabilidad en la educación vocacional. Calidad en la Educación, 36-51.

- Hoyos, R., Rogers, H., & Székely, M. (2016). Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en búsqueda de oportunidades.
- INEI (2015). Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades 2014. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1298/Libro.pdf
- Lantarón, B. (2014). La universidad española ante la empleabilidad de sus graduados: Estrategias para su mejora. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 90-110.
- Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de las políticas públicas. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- MINEDU. (2020). Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva. Aprobada por Decreto Supremo N° 012-2020-MINEDU.
- MTPE. (2018). Encuesta de Demanda Ocupacional 2018.
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.
- OEI. (2017). Incorporando la gestión de riesgo de desastres en la currícula de las instituciones de educación superior. Iberoamérica Divulga.
- Puentes, A. (2019). Políticas públicas en educación superior en Colombia. Universidad del Rosario.
- Rodríguez, S. (2020). Diseño y Formulación de las políticas públicas y el proceso de implementación, seguimiento y evaluación en los gobiernos locales de la región La Libertad, 2018-2019. Tesis para optar el grado de doctor en gobierno y política pública. Universidad de San Martín de Porres.

- Sánchez, F. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. <https://dx.doi.org/10.19083/ridu.2019.644>
- Simons, H. (2012). *El estudio de caso: Teoría y práctica* (1st ed.). Ediciones Morata.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis de gestión de políticas públicas*. Barcelona.
- Valverde, A. (2014). *Cambia el clima no cambia el Estado: el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú*. Tesis para optar el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.

X. Anexos

- Anexo N° 01. Representantes del Grupo de Trabajo encargado de la elaboración de la PNESTP

Representante de	Nombre
Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica	Ana Patricia Andrade Pacora
	Viceministra del Viceministerio de Gestión Pedagógica
Despacho Viceministerial de Gestión Institucional	Sandro Luis Parodi Sifuentes
	Director Ejecutivo del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
Dirección General de Educación Superior Universitaria	Jorge Eduardo Mori Valenzuela
	Director General de la DIGESU
Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior y Tecnológica y Artística	Rommy Paola Urbano Donayre
	Directora General de la DIGESUTPA
Dirección General de Desarrollo Docente	María Isabel Jugo Cairo
	Directora de la DIFOID
Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto	David Vera Tudela Traverso
	Jefe de la OPEP
Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica-CONCYTEC	Fabiola León-Velarde
	Presidenta del CONCYTEC
Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-SUNEDU	Carlos Martín Benavides Abanto
	Superintendente de la SUNEDU
Consejo Directivo Ad Hoc del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa –SINEACE	Carolina Barrios
	Presidenta del SINEACE
Consejo Nacional de Educación -CNE	Jorge Jaime Cárdenas
	Vocal del CNE

Elaboración Propia.

- Anexo N° 02. Objetivos Prioritarios y Lineamientos alineados al problema público y casusas directas e indirectas de la PNESTP.

Problema público	Causas directas	Causas indirectas	Objetivo Prioritario (alternativa de solución propuesta)	Lineamiento
Población con inadecuadas competencias para ejercer su profesión y desarrollar investigación e innovación	Bajo acceso de la población a la ESTP	Inadecuados mecanismos de incorporación de estudiantes Asimetrías de información para la toma de decisiones sobre la elección y tránsito hacia la educación superior Bajos logros del aprendizaje de los egresados de la educación básica	OP1 Incrementar el acceso equitativo de la población a la Educación Superior y Técnico-Productiva	L.1.1. Fortalecer la orientación vocacional y laboral a la población para el acceso pertinente a la ESTP. L.1.2. Identificar las potencialidades de los estudiantes de la educación básica para el acceso equitativo y pertinente a la ESTP. L.1.3. Implementar mecanismos de apoyo para el acceso equitativo de la población a la ESTP. L.1.4. Establecer los mecanismos para la optimización y ampliación de la oferta educativa pública en la ESTP.
	Débil proceso formativo integral de la ESTP	Baja pertinencia de los programas de estudio Débil apoyo y soporte a los estudiantes que limitan el aprendizaje, permanencia y la culminación Limitada provisión de servicios y actividades complementarias al proceso formativo	OP2 Fortalecer la formación integral de los estudiantes de la Educación Superior y Técnico-Productiva, que responda a los contextos sociales, culturales y productivos	L.2.1. Fortalecer la formación académica pertinente de los estudiantes de las instituciones educativas, acorde a las demandas sociales, culturales y productivas, contribuyendo a la empleabilidad de los egresados. L.2.2. Implementar mecanismos de soporte para los estudiantes en la ESTP, que contribuyan a la permanencia y graduación oportuna. L.2.3. Fomentar la extensión cultural y proyección social en los estudiantes, con acompañamiento y participación de los docentes, para consolidar su formación y responder a las demandas del ámbito de acción de las instituciones de la ESTP. L.2.4. Fortalecer los programas de posgrado para la formación de profesionales especializados en investigación, desarrollo e innovación.
		Limitadas competencias en el ejercicio de la docencia	OP3 Mejorar la calidad del desempeño de los docentes de la Educación Superior y Técnico-Productiva	L.3.1. Facilitar los entornos y recursos de soporte y desarrollo para los docentes de la ESTP. L.3.2. Fortalecer los procesos de formación continua y evaluación de los docentes de la ESTP. L.3.3. Atraer el talento técnico y profesional para el ejercicio docente en la ESTP.
		Inadecuada gestión institucional que limita la calidad de los servicios educativos y la generación de investigación e innovación	OP4 Fortalecer la calidad de las instituciones de Educación Superior y Técnico-Productiva, en el ejercicio de su autonomía	L.4.1. Fomentar la calidad de las instituciones de ESTP, orientada al cumplimiento de los objetivos y metas misionales, acorde al ámbito de la acción institucional. L.4.2. Mejorar el desarrollo de la gestión académica y de la gestión de la investigación de las instituciones educativas en función de sus objetivos misionales. L.4.3. Fortalecer los sistemas de información de las instituciones educativas de la ESTP, en el marco de la mejora continua y la rendición de cuentas. L.4.4. Consolidar la conformación de redes de colaboración nacionales e internacionales entre instituciones educativas de ESTP.
	Débil articulación para el aseguramiento de la calidad de la ESTP	Inadecuado diseño y articulación de los estándares mínimos de calidad Inadecuado diseño, priorización e implementación de las acciones de promoción de la calidad Débil articulación de los procesos de control, fomento y reconocimiento de la calidad Inadecuada articulación de la gobernanza de las distintas alternativas formativas Insuficiente información para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas	OP5 Fortalecer la gobernanza de la Educación Superior y Técnico-Productiva, y el rol rector del Ministerio de Educación	L.5.1. Implementar un sistema de ESTP, orientado al aseguramiento de la calidad de las instituciones educativas. L.5.2. Facilitar la transitabilidad en la población entre alternativas formativas de la ESTP. L.5.3. Fortalecer el aseguramiento de la calidad, de manera articulada, en las instituciones de ESTP orientada a la excelencia. L.5.4. Consolidar un sistema integrado de información de las instituciones de la ESTP.
	Insuficiente movilización de recursos para asegurar la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación de la ESTP	Inadecuada asignación de recursos para asegurar la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación en la ESTP Insuficiente generación y captación de recursos para el desarrollo de la investigación e innovación en la ESTP	OP6 Movilizar recursos a las instituciones de la Educación Superior y Técnico-Productiva para la mejora de la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación	L.6.1. Establecer mecanismos de financiamiento por resultados orientados a la mejora de la calidad y a la investigación, desarrollo e innovación en las instituciones educativas de la ESTP. L.6.2. Fortalecer las capacidades para la captación de recursos en las instituciones de la ESTP. L.6.3. Establecer mecanismos para el desarrollo, movilidad e inserción de profesionales especializados en la ESTP. L.6.4. Fomentar la colaboración entre las instituciones educativas, el Estado y la empresa para promover la investigación, el desarrollo y la innovación.

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia.

- Anexo N° 03. Indicadores de objetivos prioritarios.

Objetivos prioritarios	Indicador del objetivo	Indicadores complementarios
Incrementar el acceso equitativo de la población a la ESTP	1.1. Brecha de acceso de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 a la ESTP	Porcentaje de estudiantes que desertan de la educación superior.
	1.2. Tasa de transición de la secundaria a la ESTP	Brecha de acceso potencial a la Educación Superior y Técnico-Productiva. Porcentaje de estudiantes matriculados en la Educación Técnico-Productiva.
Fortalecer la formación integral de los estudiantes de la ESTP, que responda a los contextos sociales, culturales y productivos	2.1. Porcentaje de egresados de la ESTP que se encuentran subempleados por ingresos (invisible)	Porcentaje de estudiantes con nivel de logro esperado en la evaluación de aprendizajes al egreso.
Mejorar la calidad del desempeño de los docentes de la ESTP	3.1. Porcentaje de docentes que aprobaron evaluaciones en Institutos, Escuelas y CETPRO públicos	Porcentaje de docentes que aprobaron evaluaciones de diagnóstico de competencias priorizadas.
	3.2. Porcentaje de docentes universitarios con maestría o doctorado en universidades que se encuentran en el top 1000 mundial	
Fortalecer la calidad de las instituciones de la ESTP, en el ejercicio de su autonomía	4.1. Porcentaje de egresados que obtuvieron el grado de bachiller o título	Porcentaje de universidades que cuentan con programas de doble grado en convenio con universidades reconocidas internacionalmente.
	4.2. Porcentaje de egresados de la ESTP que consiguieron su primer empleo en menos de tres meses	Porcentaje de estudiantes con graduación oportuna. Porcentaje de instituciones de la Educación Superior y Técnico-Productiva acreditadas a nivel nacional o internacional.
Fortalecer la gobernanza de la ESTP, y el rol rector del Ministerio de Educación	5.1. Porcentaje de instituciones de la ESTP que reportan al Sistema Integrado de Información y permiten la evaluación de los indicadores de la PNESTP	N/A
	5.2. Número de universidades peruanas reconocidas entre las 1000 mejores universidades a nivel mundial	
Movilizar recursos a las instituciones de la ESTP para la mejora de la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación	6.1. Tasa de docentes RENACYT por cada 100 docentes de la Educación Superior	Porcentaje de gasto público en la Educación Superior y Técnico-Productiva respecto del PBI.
	6.2. Número de instituciones de la Educación Superior que cuentan con producción científica de alto impacto	
	6.3. Tasa de variación de ejecución del canon destinado a investigación e innovación	Gasto anual por estudiante en la Educación Superior y Técnico-Productiva.
	6.4. Número de proyectos desarrollados por instituciones de la Educación Superior que fueron financiados con fondos públicos	Número de créditos y/o becas otorgadas para estudios de doctorados financiados por el Estado.
	6.5 Porcentaje de asignación de presupuesto en la ESTP respecto a la asignación total en educación	

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia.

- Anexo N° 04. Servicios de la PNESTP.

Servicio
1. Servicio de educación técnico-productiva.
2. Servicio de educación superior tecnológica.
3. Servicio de educación superior artística.
4. Servicio de educación superior pedagógica.
5. Servicio de educación superior universitaria.
6. Servicio de posgrado de la educación superior.
7. Servicio de investigación e innovación de la ESTP
8. Servicio de orientación vocacional y laboral
9. Plataforma de información sobre las trayectorias educativas y oferta de la ESTP
10. Servicio de evaluación para la identificación de potencialidades de los estudiantes de la educación básica
11. Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos
12. Optimización y fortalecimiento de la oferta pública de la ESTP
13. Ampliación de la oferta pública de la ESTP
14. Servicio de soporte académico y acompañamiento al estudiante
15. Servicio de extensión cultural y proyección social en la ESTP
16. Servicio de desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los docentes de la ESTP
17. Fomento para la mejora de los entornos y recursos pedagógicos de los docentes
18. Marco Nacional de Cualificaciones de la ESTP
19. Certificación de aprendizajes en la ESTP
20. Licenciamiento, supervisión y fiscalización de la ESTP
21. Servicio de reconocimiento y registro público de grados y títulos
22. Sistema Integrado de Información de la ESTP
23. Mecanismos de financiamiento por desempeño
24. Fomento para el desarrollo de la investigación e innovación en la ESTP
25. Acreditación pública de la ESTP, con estándares de excelencia

Fuente: MINEDU, 2020. Elaboración Propia.

- **Anexo N° 05. Ficha técnica de indicadores de servicios.**

Ficha técnica de indicador de servicios				
Objetivo prioritario				
Lineamiento de la política				
Nombre del servicio				
Nombre del indicador				
Justificación				
Responsable del indicador				
Limitaciones para la medición del indicador				
Método de cálculo	Fórmula: Especificaciones técnicas:			
Sentido esperado del indicador		Tipo de indicador de servicio		
Fuente y base de datos				
Supuestos				
-	Línea de base		Logros esperados	
Año				
Valor				

Fuente: CEPLAN, 2021.

- **Anexo N° 06. Matriz base de identificación de actividades operativas.**

Lineamientos	Servicio	Actividad operativa	Unidad de medida	Responsable				
				Unidad de organización responsable	Unidad Ejecutora	Pliego o entidad	Sector (aplica a Gobierno Nacional)	Nivel de gobierno
L.1.1.	Servicio 1.1.1.	AO 1.1.1						
	Servicio 1.1.2.	AO 1.2.1						
L.2.1	Servicio 2.1.1.	AO 2.1.1						
	Servicio 2.1.2.	AO 2.1.2						

Fuente: CEPLAN, 2023.

- **Anexo N° 07. Entrevista a la coordinadora del equipo técnico encargado de la elaboración de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva**

1. ¿Por qué era necesaria una Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva?

Algo particular que le sucedió al equipo que estaba enfocado en la Reforma universitaria es que, cuando ven universidades, siempre hay algo que los llevaba a mirar hacia el lado, a ver institutos públicos y privados. Entonces, el ver la Reforma Universitaria, te hacía ver hacia el otro lado. Ese fue como el primer síntoma de “oye, deberíamos estar viendo también otras alternativas formativas, estar mirando, tal vez, otros actores”.

Allá, por el 2017, cuando el Estado empieza a buscar financiamiento externo para políticas enfocadas en mejora de la calidad universitaria, surge esta idea de tener un programa de mejora, muy parecido a lo que habrían tenido otros países, como Chile. Son países que ven a la educación superior como un todo y no parte por parte, que era lo que el Perú quería en ese momento con la Reforma Universitaria. Esto también se da porque cuando inicia la Reforma Universitaria, muy seguido, como a los dos años, sale la Ley de Institutos, la Ley N° 30512.

En ese sentido, cuando se empieza a buscar financiamiento, en este caso del Banco Interamericano de Desarrollo, empiezan a decir: “Oye, pero ¿qué pasa con la otra educación superior?, ¿Acaso es de menor calidad?, ¿Es algo secundario?”. Entonces, nos empezamos a dar cuenta poco a poco, no solamente por lo que te contaba sobre explorar un poco el sistema, sino que tenía sentido ver a todo como un conjunto, y verlo como una estrategia de país para poder empujarla.

Entonces, creo que esos fueron los primeros indicios de que debíamos ver todo en conjunto. Y claro nosotros teníamos una política aseguramiento de la calidad universitaria aprobada en ese momento, una reforma universitaria con la ley (universitaria). Poco a poco te dabas cuenta de que estabas viendo solo una parte y necesitabas ver todo el espectro (de la educación superior).

Posteriormente, sale el Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica - PMESUT, que fue un programa de mejora del BID que no solo era universitario, pero una gran parte era para la educación universitaria, porque se había basado mucho en el licenciamiento, un 80% era universitario y luego un 20% era para institutos.

Luego, se comenzó a pensar con el BID en desarrollar algo más grande, ya que, cuando veíamos el *benchmark* internacional muchos países tenían leyes de educación superior y, para mí, fue muy acertado poder construir como país

una ruta clara para la educación superior en su conjunto, porque no tenía sentido ver una parte cuando lo demás se caía. Entonces, en conjunto creo hubo un conjunto de razones de por qué se pudo decidir realizar una política de educación superior de manera integral.

2. Has mencionado cómo el BID, de alguna forma, abre los ojos de los tomadores de decisiones y hacedores de políticas, para no enfocar el tema desde solo punto de vista universitario, sino de manera más integral. Yo recuerdo uno de los entregables (de la política) donde una ex viceministra de Chile, había hecho un estudio sobre el sistema con recomendaciones. Creo que, en esas recomendaciones, hablaba de la política, si no me equivoco. ¿Tú recuerdas algo de ello?

Sí. En el caso de los organismos internacionales, al haber mucho *benchmark* latinoamericano y del mundo al respecto, para ellos era muy extraño que se fortaleciera solo una parte (de la educación superior). Entonces, a raíz de eso, el BID financia el PMESUT, atendiendo institutos y universidades; y, claro, lo acompaña en el proceso de creación con asesoría técnica.

Como parte del inicio de ese trabajo, (el BID) trae a (nombre de funcionaria chilena), quien había sido subsecretaria de educación superior en Chile, en el segundo gobierno de Bachelet. Ella realizó un *benchmark* de los países latinos e internacionales que tenían viceministerio de educación superior. Nosotros solo teníamos una dirección general de educación superior universitaria, otra de institutos. Creo que, en ese punto, desde el Ministerio de Educación nos dimos cuenta que sí necesitábamos mirar este tema.

3. ¿Qué retos identificaste en la elaboración de la política?

Creo que, de muchos que pudimos identificar en su momento, te podría mencionar tres que para mí eran super claves.

El primero era que no se tenía data y tampoco se tenía un legajo de las experiencias anteriores de fortalecimiento de las instituciones o de alternativas de solución. Y creo que nuestro equipo hizo bien en zambullirse en la búsqueda de información, hablar con muchos actores que aún estaban en el ministerio, de fuera del Ministerio, y tratar de reconstruir un poco la historia de qué había pasado con la educación superior.

Para mí fue muy importante entender realmente qué había pasado desde hace veinte o cincuenta años atrás, qué cosas habían funcionado y qué cosas no. Y creo que esa reconstrucción nos costó mucho. Creo que si hubiera habido data sistematizada habría ayudado a tener una mejor política, a hacerla en menor tiempo, a no tener un desgaste tal alto con el equipo técnico.

El segundo tiene que ver con la composición de los equipos técnicos. Creo que el único equipo que puso gente a disposición al cien por ciento fue el equipo de educación universitaria, que, en parte, la teníamos en la DIGESU. Mientras que las otras direcciones eran como “bueno, voy a dedicarle una partecita de mi tiempo a ver cómo avanza esto”. Entonces, no estar al cien por ciento metido en algo tan importante, nos pasa factura. A nosotros, nos pasó factura.

El tercer reto fue que, entre los actores del aseguramiento de la calidad desde su nacimiento nunca se pusieron de acuerdo, nunca se formó una hoja de ruta consistente, siempre eran actores tirando para su lado. El SINEACE para un lado, la SUNEDU para otro, el Ministerio y CONCYTEC lo mismo. Entonces traer a estos actores, que nunca habían llegado a acuerdos, a una mesa era muy difícil. A eso hay que sumarles a los actores de las otras alternativas formativas. Entonces, ese fue un reto importante, mediante el cual se logró tener una hoja de ruta, que ha podido ser mejor, pero ciertamente, a fin de cuentas, se llegó a consensos que nos permitieron sacar la política adelante.

Por último, de bonus, diría el tema del CEPLAN, que a pesar de que es rector de planificación, creo que el tratar de unificar las políticas (bajo una misma metodología) y no tratar también que estas tengan sus propias características hace las cosas más difíciles, porque no terminan como entendiendo la naturaleza de lo que tú quieres. Entonces, eso también lo consideraría en ese paquete de elecciones que más nos costaron en esa época.

4. ¿Por qué hubo esta diferencia en la priorización de los equipos desde la educación no universitaria?

El Ministerio tiene problemas fuertes con primaria y secundaria; y, en verdad, la educación superior es como que ya la tercera rueda del coche. Y, de esa tercera rueda, casi el 90% se lo lleva la educación universitaria, que es la que más presupuesto recibe. Creo que hay que entender el contexto porque la universitaria siempre va a empujar más que las otras alternativas de formación.

Yo creo que, justamente por eso, la universitaria es esa alternativa que avanza más rápido, la que forma un equipo técnico, que tiene un equipo que no solamente era un equipo temático que sabía universidades, sino que, a raíz de justamente las universidades públicas son pliego presupuestal, necesitabas un equipo también con mucho más *skills*; un equipo que, en la DIGESU, ya tenía cierto perfil de planificación, de presupuesto, que no tenían las otras alternativas formativas en esa época.

Entonces, yo creo que la universitaria tenía mucho más músculo porque desde tiempo atrás tenía que lidiar con temas de pliegos, como en el caso de

las universidades, entre otros temas complejos. Por su parte, en el caso de la no universitaria no tenían una reforma tan avanzada. Y, por otro lado, la secretaría técnica cae justamente en la universitaria porque es la que busca y dice: “Oye, en verdad, yo no voy a solucionar mis problemas viendo solo a las universidades, yo tengo que solucionar temas de acceso, de calidad, de docentes, de investigación apoyándome de las demás alternativas formativas”.

5. Respecto al tema de CEPLAN, ¿cuál fue el proceso?

Yo creo que ellos parten con la buena intención de que las políticas nacionales tengan cierta metodología única, eso es super válido. Pero lo que no entendían era que cada política podría tener cierto tipo de “adicionales”. Por ejemplo, Agricultura tiene alguna sección que no tiene Educación o al revés. Yo creo que fallaron un poquito en tratar de meterlas a todas en un mismo saco. Creo que ahí fallaron un poco.

Y nosotros éramos muy nuevos, solo se habían aprobado dos políticas antes, la de juventudes y la de cultura. Entonces creo que CEPLAN estaba como que aprendiendo.

Entonces (la metodología) es un proceso que tiene que ser así, pero no se puede perder de vista que cada sector es distinto. Ese sería mi comentario, que siempre hay particularidades de cada sector que se tienen que tener en cuenta.

6. Sabes que después de dos meses que aprueban la política, el CEPLAN cambia su reglamento y, actualmente, ha cambiado su guía de políticas. Por ejemplo, la exigencia de un costo-beneficio, que a nosotros nos solicitaron en el entregable 2, ya no la piden.

Es que es un tema que no tiene mucho sentido, porque es un tema que depende de la priorización del sector, hay muchos factores que entran en juego. Y claro, pecas a veces de tratar de uniformizar tanto. Sí, está bueno que todos tengan su árbol de problemas, pero, hay cositas que tienen que mejorar y eso es un claro ejemplo, que después vayan cambiando las cosas. Y también es parte de su mejora. Y creo que eso también es válido.

7. Pasando a la siguiente pregunta, ¿Cómo estaba conformado el equipo de trabajo?

La secretaría técnica tenía un equipo *core* que era básicamente de educación universitaria, y bueno, la idea era apoyarnos de una o dos personas de las demás direcciones, pero fue muy difícil, porque las otras direcciones no se dedicaban al tema a tiempo completo. En el caso del equipo de la Secretaría técnica literal vivíamos en una sala del piso uno, en una sala encerrados sin distracciones, y que nos dedicábamos todo el día en ver temas de la política.

Entonces, en un momento, nos faltaba gente, nos faltaban manos para ser sincera. Lo que buscábamos eran perfiles de economistas o de politólogos. Economistas, precisamente, para sacar los temas de costo-beneficios, de presupuesto. Pero, también politólogos por el hecho, claro, de que tenías muchos *stakeholders*.

Entonces, nosotros jalamos un par de perfiles del equipo *in-house*, pero luego los perfiles, como te dije, eran politólogos, un tema de elaboración de política pública, lidiar con *stakeholders* y eso; y, por otro lado, economistas para poder sacar todos los análisis en general de costo-beneficio. Otra cosa importante era que buscábamos mucho *benchmark*, entonces, sí había personas que buscamos que hablasen otros idiomas, sobre todo Inglés.

Entonces, creo que por ahí van las características, pero en verdad, era un equipo bien multidisciplinario.

8. Como mencionas, la forma de trabajo era básicamente a tiempo completo dedicados a la Política. Y eso no es lo común, porque la forma de trabajo de otras políticas no es para nada similar, ya que suelen hacerse con un pequeño equipo de dos o máximo tres personas, no a tiempo completo, incluso exclusivamente por locadores o por consultores. En ese marco, ¿cómo se decidió y se logró tener los recursos necesarios?

Bueno, a ver, empiezo por los requerimientos. Creo que vale mucho el liderazgo que tuvieron ciertas personas, por ejemplo, el director general de la DIGESU. Creo que a él le importó mucho que realmente se piense esto. Porque, qué es lo que pasa, se hacen las políticas por hacer, solamente, para tener un documento de donde pedir presupuesto, de donde enganchar tu trabajo con los actores con los que tienes que lidiar, etc. Y, en muchos casos, estas políticas no se piensan mucho.

Yo creo que algo que el director hizo muy bien, fue realmente apostar por esto y venderlo a la alta dirección, que es realmente difícil. O sea, cómo le vende a una alta dirección que tiene millones de cosas que hacer que la política sea una prioridad. Eso es importante, también él estuvo secundado por el BID. Como te digo, creo que, en ese momento, la ministra era Flor Pablo, la viceministra, Patricia Andrade. Entonces, creo que sí hubo una mezcla de actores importantes que se juntaron para poder sacar esto adelante.

Y dentro de todo, esto era como algo pendiente. Más allá de unificar toda la educación superior, algo que nos quedó pendiente en la Ley universitaria era unificar todos los actores del sistema de aseguramiento de la calidad peruana universitaria. Entonces, había algo que habíamos dejado de lado y que era el momento perfecto para retomarlo e incluir a otras alternativas de formación.

Entonces, creo que va por ahí el tema. Y bueno, que la política tenga su propio equipo, creo que fue algo que nunca por lo menos yo he visto, que tengo noción de innovación. Era como un laboratorio de creación, de diseño, que era lo que se hacía. Era mucha revisión. Era pizarra, era diseño, era pensar, era tirar ideas. Creo que eso no es muy común en los ministerios.

Y yo creo que para lo que falta tiempo es para sentarte a diseñar. Porque, a veces, nadas entre información; a veces, el día a día te gana; siempre hay prioridades. Pero creo que es una muy buena práctica que tú tengas un equipo de diseño.

Creo que siempre pensamos en la implementación o en la ejecución pero relevamos un poco el diseño. Lo que tú ves en esta política es que se pensó mucho, se diseñó mucho, pero más bien lo que le ha costado más es la implementación. Entonces, creo que eso en general, fue una muy buena práctica y, como te digo, fue también el liderazgo de algunas personas dentro.

9. ¿Notaste una especie de cambio en el apoyo a la política cuando cambian a los ministros o simplemente hubo una continuidad?

Yo creo que ambos apostaron por la política, cada uno en su medida. Creo que Flor la pudo impulsar y hacer la creación de aquel grupo de trabajo, traer al BID, y apostar por el equipo, creo que eso, en verdad, impulsó mucho en el desarrollo de la política. Pero hay que recordar que la política se aprueba en un contexto de pandemia. La política se comienza a diseñar en 2019 más o menos y la política se aprueba en agosto del 2020.

Como te digo, es importante el rol que tiene Flor, de apostar por esta idea en un principio; pero creo que el rol de Martín es hasta más importante, porque en medio de una pandemia, todo el mundo corriendo de un lado para otro, él decía “esto yo lo voy a poner en agenda” en un contexto de pandemia. Nosotros fuimos a sustentar con los ministros los primeros días de agosto.

Él tenía un pasado en donde lo universitario le ha importado mucho como superintendente. Además, había participado en el grupo de trabajo, creo que eso también nos dio ese empuje para poder sacar la política. Entonces, fue muy importante el liderazgo y visión de ese momento.

10. ¿Qué limitaciones puede tener la política y cómo observas su implementación?

Creo que todas las políticas públicas en general se pueden mejorar, van cambiando. Yo creo que algo que nos faltó fue dejar una ruta de implementación con presupuesto. Creo que nos faltó tiempo. Uno, por el desgaste tan fuerte que habíamos tenido. Por otro lado, estábamos en un contexto super complejo, en medio de la pandemia. Entonces, no nos podíamos dar el lujo de tener a seis personas viendo la implementación en

un contexto tan difícil, porque necesitábamos a esa gente para poder sacar políticas, estrategias o acciones fuertes en ese momento de pandemia. Creo que todo el equipo que vio la política pasó a ver temas relacionados a la pandemia. Entonces, creo que ese contexto no ayudó.

Algo que logramos algunos meses después fue sacar el Viceministerio de Educación Superior, pero no lo logramos implementar. Entonces, si me preguntas a mí, habría sido mejor impulsar el Viceministerio. Porque, al final, te quedaste sin ese músculo, que podía empujar con una visión más completa. Lo que pasó es que salió la política, pero todos tenían algo que hacer y, sin una ruta de implementación, terminas priorizando otras cosas. Entonces, creo que eso fue algo que, al final, nos ha pasado factura.

Se hicieron esfuerzos en un primer momento que tenían mucho sentido, el incremento en el acceso, la unificación de los sistemas de información.

Eso creo que fueron los primeros pasos. Ahora, la verdad, no percibo que se esté empujando el tema. El 2030 es ahorita. Yo no creo que logremos todas las metas para el 2030, pero creo que es importante que se pueda retomar y priorizar ciertos indicadores, diseñar políticas que los muevan o, por último, revisarlos.

- **Anexo N° 08. Entrevista a miembro del equipo técnico encargado de la elaboración de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva**

1. ¿Por qué era necesaria una Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva?

Me fui dando cuenta de la importancia de la política una vez que empezamos a trabajar en el Grupo de Trabajo. Es recién con las discusiones y la puesta en marcha, cuando empecé a entender cómo funcionaba todo este proceso y me di cuenta de lo importante que era.

Me pareció importante el cambio de paradigma que estaba planteando para algunas cosas. Si bien había temas nuevos, por ejemplo, yo no sabía sobre el aseguramiento de la calidad de la educación superior, no obstante algo que sí me parecía súper importante, era la integración de las distintas alternativas formativas, como una idea que era fundamental para transformar el sistema. Se había hablado en variadas ocasiones y en distintos espacios educativos, sobre la necesidad de fortalecer la Educación Superior Tecnológica, integrar lo técnico productivo, pero no se había plasmado nunca en un documento de política tal cual. Entonces, eso me pareció bien importante.

2. ¿Sentiste que tuvimos la libertad como para plasmar lo que encontramos como evidencia?

Mira, yo ahí te respondería en función de lo que fue mi experiencia y remarco esto porque tú participaste en los grupos, digamos, en las reuniones de Grupo de Trabajo. O sea, sí tuviste una experiencia más externa. En cambio, yo tuve más bien una labor casi cien por ciento de gabinete. Entonces, sobre eso, yo te diría dos cosas: que sí, efectivamente hubo un espacio muy grande de autonomía para la búsqueda de información y para la propuesta. Creo que eso es importante porque nos permitió explorar de una manera un poco más rica tanto fuentes de información primarias como secundarias y hasta ese punto me parece que sí hubo bastante, digamos, libertad para poder hacer ese análisis. Sin perjuicio de ello, también creo que había ciertas ideas que ya estaban, digamos, fijadas para varias de las personas que integraron este equipo de trabajo, el equipo de gabinete que tuvimos. Entonces, siento que había ciertas ideas sobre cómo se deben de hacer las cosas que, de alguna manera, pudieron haber primado en ciertos campos por sobre lo que se pudo haber revisado en las fuentes de información. Entonces, no es que necesariamente sean mejor o peor, sino que simplemente es producto también de contrastar lo que se investiga con quien tenía la experiencia profesional o personal de las personas que conformaron el equipo. Creo que allí sí hubo una especie como de debate o diferencia, respecto lo que decía

la evidencia a nivel internacional o comparado, con la opinión y experiencia de los expertos y funcionarios que participaron del proceso. Entonces, no fue un proceso 100% técnico, evidentemente. Pero creo que sí fue más técnico en comparación a los procesos de elaboración de otras políticas. Me di cuenta de eso después, al contrastar la experiencia y trabajar en otros espacios donde tuve la oportunidad de acceder a otras políticas.

3. ¿Qué retos identificaste en la elaboración de la política?

Creo que uno de los retos fue poder darle sentido a cosas que a mí me parecían relevantes, pero que no eran necesariamente percibidas de la misma manera por otros miembros del equipo. Por ejemplo, el haber hecho referencia a enfoques (transversales): enfoque de inclusión, enfoque territorial, enfoque de género. Son enfoques que están escritos expresamente en la política, pero sobre los cuales no se desarrolla o profundiza respecto a su implementación. Y con eso no quiero decir que tienes que ponerle todos los enfoques a todo, pero me parece que nos quedamos un poco cortos en poder identificar por lo menos unas pautas generales para poder tener una idea más clara de cómo implementarlos en los servicios.

Eso no me parece un asunto menor porque (luego de aprobada la política) cuando se toman decisiones en la práctica, se necesita tener una referencia, la política allí sí se quedó corta. Por ejemplo, hacer referencia a la equidad no era solamente hablar en términos económicos y de barreras económicas, sino un tema también de fondo de barreras socioemocionales, de barreras de información que sí están en la política como parte del diagnóstico, pero que no se terminan de integrar dentro del enfoque.

Ahora, para ser honesta, no sé qué tan bien lo hagan otras políticas tampoco. En mi opinión y experiencia, no lo hacen. Creo que, en general, está pendiente saber cómo fijar o cómo integrar (los enfoques transversales) dentro de la visión que se tiene de la política.

Para poner un ejemplo con el tema de las becas. Si el Pronabec ofrece becas para comunidades nativas amazónicas y ofrece una beca para educación para estudiantes que quieren ir como parte de Beca 18 a estudiar una carrera de Educación Intercultural Bilingüe, para yo tener una mejor idea del tipo de servicio educativo que espero que se brinde a estas modalidades en específico, para caracterizar a mi población y hacer un informe o expediente técnico que refleje realmente cuál es el problema, me gustaría poder remitirme a la política y definir: “Ah, mira, como servicio educativo intercultural de educación superior, yo esperarí tener esto”. No que esté descrito detalladamente, pero sí que yo tenga los principios generales para poder saber qué se espera u orientarme sobre el tipo de cosas en concreto que

puedo buscar para un servicio como este. A partir de esto, por ejemplo, como parte de los servicios complementarios del Pronabec, el acompañamiento a estos estudiantes podría tener tal y cual componente. Pero no lo tengo porque el enfoque que se enlista en la política me da una definición, pero no me da ideas de cómo este enfoque se plasma específicamente en educación superior. En la práctica, por ejemplo, no tienes claro qué cosa es un servicio de educación superior con enfoque intercultural.

4. ¿Consideras que faltó desarrollar alguna otra temática en la política?

En general, la política cubre los temas elementales. Además, respecto a los servicios o indicadores, si tú los comparas, respecto a su formulación, con otras políticas (la nuestra) es mucho mejor. El haber tenido el privilegio de ser un equipo que pudo dedicarse al cien por ciento en elaborar la política también tuvo ese efecto. Una política que, en general, es mucho mejor elaborada y sustentada en comparación con otras. Y no solamente en términos de evidencia práctica, sino también, en el enfoque conceptual que se intentó plasmar.

No se me ocurre necesariamente que se nos haya quedado algo fuera. Yo creo que, más que eso, ha habido muchas dificultades para implementarla. Y eso se nota no solamente en no haber implementado todos los servicios e indicadores como se esperaba, sino porque percibo que los actores del sistema no se han apropiado de la política.

Probablemente el único actor que se ha apropiado, o que en un momento inicial se apropió al cien por ciento, fue la DIGESU. No percibo que otros actores igualmente importantes, como Pronabec, las otras direcciones de línea, la propia SUNEDU, cuando había otras condiciones, mucho menos ahora, se hayan alineado a esa visión que tenía la política. Entonces, como te digo, más que una ausencia de un tema en específico, lo que identifico son dificultades en la implementación y, en buena medida, porque no hay ni acuerdo ni una apropiación de la relevancia de la política.

5. ¿A qué crees que se debe esto? Considerando que la política fue aprobada en un Grupo de Trabajo donde estaban todos los actores que tú mencionas.

Por un lado, fueron los cambios políticos, que no son menores. En el momento que nosotros hacemos la política los miembros del Grupo de Trabajo eran actores con otras características, que compartían principios de fondo sobre lo que se tenía que hacer. Pero luego empieza un contexto político súper cambiante, cambia el gobierno y cambia el paradigma sobre cómo es que tiene que ser la educación en general y eso afecta en específico

a la educación superior. Algo que se quería implementar de una manera ordenada y articulada, termina siendo o quedando en segundo plano o, digamos, siendo implementado con otros intereses.

Por otro lado, también se evidenciaron las brechas que se generaron en las gestiones anteriores. Por ejemplo, ya hemos hablado bastante del licenciamiento y el efecto que tuvo, pero también se puede hablar de una parte no positiva o menos positiva, sobre la cual no se midió el impacto. Entonces, eso hizo que se evidenciaran estas limitaciones que no son menores porque al final afectan al ciudadano. Creo que eso terminó jugando en contra e hizo que lo que esperábamos en el 2020, cuando se aprueba la política, ya casi en el 2025 no cuente con los avances que queríamos, porque cambió el respaldo político y porque el apoyo de la opinión pública no fue tan elevado.

6. En el momento de la elaboración de la política ¿Cómo fue el reparto de responsabilidades?

Siempre dicen que yo trabajé el objetivo prioritario referido al acceso, pero yo recuerdo haber revisado información sobre varias cosas. No obstante, lo que más claramente tengo en mente es lo del acceso. El tema de la equidad y ese tipo de cosas que siempre me ha gustado mucho conocer y debatir. Por eso apropiarme de ese objetivo no fue complejo. Me parecía algo bien importante, algo sobre lo que valía la pena pensar, buscar información, plantearse una opinión. En ese sentido, creo que sí tuve un enfoque particular en el objetivo vinculado al acceso.

7. Y en términos de acceso a la educación superior ¿qué propone la política?

En términos de acceso, la política identifica una serie de servicios a partir de un diagnóstico que te dice que el acceso es inequitativo, desarticulado, poco pertinente y que identifica un desfase entre la educación básica y la superior. Me parece que ese diagnóstico es bien poderoso. Sobre esa base propone, para lo que corresponde a barreras financieras, el otorgamiento de becas, para lo que corresponde a barreras de información, el contar con una plataforma de acceso a la información. Plantea la necesidad de implementar un examen nacional estandarizado, que luego ya pasó a ser una evaluación, ya que dejó de hablarse de lo “estandarizado” porque en el medio también hay discusiones sobre qué tan bien o mal una evaluación puede identificar esta transición y predecir el desempeño académico de los chicos en la educación superior. Finalmente, se propone un ordenamiento de la oferta formativa en la educación superior, como algunas acciones que se implementaron luego, las cuales estuvieron orientadas a la demanda (de los

potenciales estudiantes) y a la oferta (del servicio por las instituciones). Por ejemplo, todo lo que te dije de las becas, son intervenciones vinculadas propiamente hacia los estudiantes (demanda) y ya el tema de la oferta formativa estaba más relacionado a cómo se orientaba la mejora de la disponibilidad del servicio y además, su adecuación a las características del mercado laboral y de las necesidades personales.

8. Entiendo que también se planteó la revalorización de todas las alternativas formativas. En ese sentido, ¿tú crees que esa propuesta es viable considerando como horizonte temporal al 2030?

Tú sabes que yo suelo ser más optimista, pero la experiencia posterior a la aprobación de la política, a mí me ha hecho tener claridad que para el 2030 no se llegan a cumplir los objetivos que se esperaban, porque la implementación es super difícil, por lo que ya he comentado antes, y porque claro, históricamente, si cabe la palabra, la educación universitaria se ha movido, con todo y sus dificultades, de manera más rápida que la educación tecnológica.

Entonces, un claro ejemplo es el proceso de licenciamiento. Si tú quieres hacer crecer la disponibilidad de oferta en otras alternativas formativas, tienes que ser capaz de mover, también, con mayor rapidez ese proceso. En las universidades tienes ese proceso culminado. Con la tecnológica no tienes eso. Hasta hace dos semanas solo tenías ciento veinticinco institutos y escuelas licenciadas (de más de ochocientos), y ya han pasado varios años.

No puedes proponer una diversificación de las trayectorias, formas de transitabilidad, sino logras que la oferta formativa en todas las alternativas se ponga al mismo nivel. Y no estoy hablando ya solamente de calidad, sino también de disponibilidad. Por ejemplo, una beca orientada a estudios tecnológicos que pueda competir con una beca para estudios universitarios, requiere que las instituciones (tecnológicas) cuenten con la capacidad para absorber a los chicos. Y no hay esa capacidad. No puedes hablar realmente de esta transitabilidad y todo lo demás, porque no es factible con los recursos actuales, con el estado actual de la oferta. Ni siquiera puedes pensar en articularla porque todavía no terminas el proceso previo super fundamental de licenciar y de asegurar las condiciones básicas de calidad.

Entonces, claro, difícil que puedas resolver eso en los seis años que faltan (para el término de la vigencia de la PNESTP). Y bueno, también hay que considerar todo el tema de la gobernanza y los cambios normativos que están haciendo retroceder a ciertos aspectos. Por eso, sí, veo muy difícil que sea posible.

- Anexo N° 9. Instrumento de recojo de información 1

Guía utilizada para la entrevista realizada a la coordinadora técnica de la PNESTP (ver Anexo N° 7).

Número	Preguntas	Importancia	Objetivo
1	¿Por qué era necesaria una PNESTP?	Alta	Conocer la justificación de la elaboración de la política.
2	¿Existe influencia de organismos internacionales en la elaboración de la PNESTP?	Media	Reconocer si los actores internacionales o no gubernamentales influyen en el agendamiento y diseño de la política.
3	¿Qué retos identifica en la elaboración de la política?	Alta	Conocer factores y limitaciones que influyen en el desarrollo de la política
4	¿Cuál fue la metodología utilizada?	Alta	Conocer el nivel de condicionamiento del reglamento de políticas nacionales y el rol del CEPLAN.
5	¿Cuál fue la conformación del equipo de trabajo? ¿Cómo se decidió su conformación?	Media	Conocer el nivel de recursos humanos y técnicos disponibles para la elaboración de la política
6	¿Existieron cambios en el nivel de apoyo para la elaboración de la política cuando cambiaron a los ministros?	Media	Conocer la influencia de la estabilidad política en la elaboración de la política
7	¿Qué limitaciones puede tener la política y cómo observa su implementación en la actualidad?	Alta	Reconocer oportunidades de mejora en el proceso de diseño e implementación de la política

Elaboración propia

- Anexo N° 10. Instrumento de recojo de información 2

Guía utilizada para la entrevista realizada al miembro del equipo técnico de la PNESTP (ver Anexo N° 8). La entrevista permitió conocer el punto de vista del miembro del equipo técnico y además contrastar, en donde correspondiera, su visión con la de la coordinadora técnica del equipo.

Número	Preguntas	Importancia	Objetivo
1	¿Por qué era necesaria una PNESTP?	Alta	Conocer la justificación de la elaboración de la política.
2	¿Existe influencia de organismos internacionales en la elaboración de la PNESTP?	Media	Reconocer si los actores internacionales o no gubernamentales influyen en el agendamiento y diseño de la política. Conocer el grado de autonomía del equipo técnico.
3	¿Qué retos identifica en la elaboración de la política?	Alta	Conocer factores y limitaciones que influyen en el desarrollo de la política
4 y 5	¿ Consideras que faltó desarrollar alguna otra temática en la política?	Alta	Conocer limitaciones que influyen en el desarrollo de la política
6	En el momento de la elaboración de la política ¿Cómo fue el reparto de responsabilidades?	Media	Conocer la gestión de los recursos humanos y técnicos disponibles para la elaboración de la política
7 y 8	En términos de acceso a la educación superior ¿Qué propone la política y cuál es su nivel de viabilidad?	Alta	Reconocer oportunidades de mejora en el proceso de diseño e implementación de la política

Elaboración propia