

Lima, 02 de mayo del 2023

Oficio N°083-2023-CNE

Señora  
**GLADYS ECHAÍZ DE NÚÑEZ IZAGA**  
Presidenta  
Comisión de Educación, Juventud y Deporte  
Congreso de la República  
Presente

**ASUNTO : OPINIÓN TÉCNICA DEL CNE SOBRE EL PROYECTO DE LEY N°2951/2022-CR**

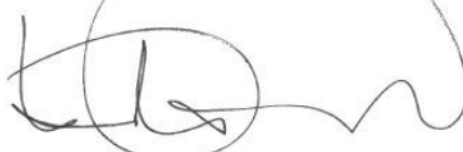
**REFERENCIA : OFICIO P.O. N.º066-2022-2023-CEJYD/CR**

De mi mayor consideración:

A través del presente reciba los atentos saludos del Consejo Nacional de Educación. Con el presente le hacemos llegar, de acuerdo con lo solicitado en el oficio de la referencia, la opinión técnica del CNE sobre Proyecto de Ley N° 2951/2022-CR que propone crear el sistema de vouchers y mejora de la calidad educativa nacional.

Sin otro particular me despido de usted, expresándole los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente



**LUIS GUILLERMO LESCANO SAENZ**

Presidente  
Consejo Nacional de Educación

## OPINIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 2951/2022-CR QUE PROPONE CREAR EL SISTEMA DE VOUCHERS Y MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA NACIONAL

### I. ANTECEDENTES

1.1. El CNE recibió el Oficio N° 066-2022-2023-CEJYD/CR por medio del cual la presidenta de la Comisión de Educación, Juventud y Deportes del Congreso de la República, Sra. Gladys Echaíz de Núñez Izaga, solicita al CNE opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2951/2022-CR que propone crear el sistema de vouchers y mejora de la calidad educativa nacional.

1.2. El mencionado PL contiene 8 artículos y una disposición complementaria en los que establece el objetivo de la ley, la definición de los vouchers educativos, el registro de los colegios elegibles para el pago de pensiones con el sistema de vouchers, así como los criterios de selección de los beneficiarios. Igualmente, menciona el rol que tendrá el Ministerio de Educación para el funcionamiento del Sistema de Vouchers Educativos, los tipos de convenios que se deben establecer y el tiempo establecido para promulgar la norma.

1.3. El 28 de marzo del 2023, en sesión ordinaria de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, el Congresista Alejandro Cavero Alva sustentó el presente proyecto de Ley, que es de su autoría.

1.4 De acuerdo con la plataforma Escala – Estadística de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación año 2022, el 56% de instituciones educativas se ubican en el área rural (n° 62724 IIEE de las 111922 de IIEE total, este dato incluye todas las modalidades y niveles educativos), es decir, más de la mitad de las escuelas peruanas son rurales.

1.5 El Proyecto de Ley N° 2951/2022-CR declara tener por objetivo brindar instrumentos que permitan a los escolares una mejor calidad educativa y, a su vez, dotar al Estado de mecanismos más sólidos para atender la demanda educativa nacional por medio de una colaboración más directa con el sector privado. Los vouchers permitirían que los padres de familia o tutores cuenten con un monto, determinado anualmente por Decreto Supremo, como medio de pago de las pensiones en escuelas privadas que se encuentren previamente inscritas en el Registro de Colegios Elegibles para el Pago de Pensiones con el Sistema de Vouchers. En caso que la pensión de la institución educativa sea superior al monto del voucher, los padres de familia se comprometen al pago de la diferencia.

1.6 Asimismo, el PL propone elaborar un Registro de Colegios Elegibles para el Pago de Pensiones con el Sistema de Vouchers, que dependería del Ministerio de Educación, y sería actualizado anualmente hasta el 30 de noviembre a fin de ratificar, incluir o eliminar las escuelas privadas elegibles para el siguiente año académico. El Ministerio de Educación podrá incluir escuelas privadas adicionales en el registro en cualquier momento del año, con el fin de suplir la carencia de servicios educativos públicos en el caso de una situación excepcional. Menciona los criterios para que un colegio pueda pertenecer a este registro, así como los criterios de los beneficiarios. Los convenios de colaboración educativa pueden ser: prestar el servicio en una escuela ya existente o construcción de infraestructura y prestación del servicio educativo. En ambos casos es requisito, durante la vigencia del convenio, que la escuela preste servicios exclusivos al Estado y demuestre conocimiento y experiencia en la prestación de servicios educativos.

1.7 El Proyecto de Ley autoriza al Ministerio de Educación a celebrar convenios de colaboración con entidades privadas que presten servicios educativos, con el fin de completar y extender el alcance de la educación pública.

1.8 En el caso del sistema educativo peruano, la brecha está presente tanto en la infraestructura, como en el logro de los aprendizajes. De acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025<sup>1</sup>, tenemos un déficit de alrededor de los S/ 100,000 millones; y en el logro de aprendizajes tenemos un largo camino por recorrer para mejorarlos en las áreas básicas de Comprensión Lectora y Matemática, según los resultados de PISA de 2018<sup>2</sup> y de la Evaluación Muestral de Estudiantes 2022<sup>3</sup>, en donde las escuelas privadas suelen tener mejores resultados que las instituciones educativas públicas. Esta diferencia se incrementa cuando se considera solo a las escuelas públicas rurales a las que asisten las poblaciones más vulnerables que no se beneficiarían de este subsidio.

1.9 El Proyecto de Ley espera que los padres de familia puedan decidir si sus hijos asisten a un colegio privado o a uno público de acuerdo a sus propias preferencias y circunstancias geográficas, culturales y sociales. Busca que la provisión de vouchers en colegios elegibles genere que la gratuidad de la educación se mantenga al mismo tiempo que se incrementan las opciones de consumo para los padres de familia. También espera generar competencia entre escuelas, mejorando la calidad de los servicios que proveen y reducir los costos de su operación. En este sentido, la propuesta considera que la introducción de la competencia y opciones adicionales para los padres de familia es más beneficioso que mantener el monopolio estatal sobre la provisión de la educación.

## II. ANALISIS

2.1 De acuerdo con el documento *School choice and school vouchers: an OECD perspective*<sup>4</sup>, publicado por la OECD en el año 2017, la evidencia sobre los beneficios entre aquellos países que aplican el sistema de vouchers es variada. En el caso de Chile los resultados iniciales no demostraron mejora; además, al igual que en otros países, que aplicaron el programa, ha persistido la segregación entre estudiantes. Uno de los elementos mencionados por la literatura, es que el modelo chileno no ha incorporado mecanismos importantes para empoderar a los padres de familia para poder hacer una mejor elección de escuela, lo cual podría ocurrir en zonas urbanas, pero no rurales en nuestro país<sup>5</sup>. Es necesario mencionar que en cada país en donde se ha aplicado el sistema de vouchers han adaptado el modelo según sus requerimientos y necesidades.

<sup>1</sup> El cual se puede revisar en el siguiente enlace <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5952>

<sup>2</sup> Se encuentra en el siguiente enlace <http://umc.minedu.gob.pe/el-peru-en-pisa-2018-informe-nacional-de-resultados/>

<sup>3</sup> Los cuales se pueden encontrar en <http://umc.minedu.gob.pe/resultadosem2022/>

<sup>4</sup> El cual se puede revisar en el siguiente enlace <https://www.oecd.org/education/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>

<sup>5</sup> A fin de conocer mejor el modelo chileno se puede revisar [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Canalsetatl.2019.EIVoucherachilena.Reflexionessobreeleccinescolaryfinanciamientoeducacional%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Canalsetatl.2019.EIVoucherachilena.Reflexionessobreeleccinescolaryfinanciamientoeducacional%20(1).pdf)

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"*

2.2 De acuerdo con la experiencia en otros países, la aplicación de un sistema de vouchers en países de contextos similares al Perú, podría traer, principalmente, tres consecuencias negativas: (i) que los vouchers ayuden a personas que no son pobres, y que por tanto necesiten menos este tipo de ayuda, (ii) una mayor segregación entre las escuelas, tanto entre gestión pública y privada, y en el caso del Perú, entre las escuelas ubicadas en ámbitos urbanos y rurales, e (iii) incentivos perversos para que funcionarios inescrupulosos promuevan la inscripción de escuelas privadas que no estén debidamente equipadas y adecuadas, en detrimento de los estudiantes.

2.3 Asimismo, se debe mencionar que en las últimas décadas, los gobiernos han mostrado menor capacidad para aumentar la proporción del gasto público en educación, por lo que en varios modelos económicos la principal función de ganancias de eficiencia es la eliminación gradual de la actual estructura de la escuela pública, por lo que tendríamos un aparato estatal más empobrecido, lo que aumentaría la segregación escolar, es decir alentaría la idea de que existen escuelas para pobres de modo que quien tenga la posibilidad de salir de ellas, lo haga. Si se desea superar los efectos de la pobreza sobre los aprendizajes, se requiere hacer mayor inversión en la educación de las poblaciones más vulnerables

2.4 Uno de los argumentos a favor de los vouchers señala que estos fomentan la competencia entre instituciones educativas, es decir que, por un lado, las instituciones privadas se esforzarían por mejorar sus servicios para ser elegidas por los padres de familia, y por otro que, luego de varios años, las escuelas públicas que pierdan estudiantes se esforzarían por entregar un mejor servicio. Esto podría tener sentido en países en donde el servicio educativo estatal alcanza ciertos estándares de calidad, no obstante, en nuestro contexto se tendría que evaluar si realmente las escuelas peruanas públicas están en capacidad de "competir" o si es responsabilidad del Estado, como garante de derechos, el habilitar un servicio educativo de calidad, en donde los estudiantes logren los aprendizajes esperados por el sistema, independientemente de la gestión de la institución educativa en donde estudie.

2.5 Otro tema importante a ser evaluado, es el porcentaje de escuelas rurales de nuestro territorio. Las escuelas rurales suelen ser pequeñas, están bastante dispersas a nivel nacional (algunas son de muy difícil acceso), además de estar lejos de opciones de escuelas privadas, por lo que los estudiantes que acuden a estas escuelas terminarían estando, además de aislados geográficamente, más segregados, con peor infraestructura y menor logro de aprendizajes que sus pares que asisten a escuelas estatales urbanas. Con un sistema de vouchers se podría ampliar las brechas educativas con las poblaciones más vulnerables.

2.6 Se requiere pensar en un sistema más integral, que no solo tome en cuenta lo académico, sino otros elementos como alimentación y el bienestar socioemocional de los estudiantes. Además, se debe considerar que actualmente el país no cuenta con una amplia oferta de instituciones educativas privadas de calidad, y que las pocas que se tienen, suelen tener las vacantes cubiertas, y lo que ocurre en nuestro contexto es la proliferación de escuelas de bajo costo, que según resultados de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes del Minedu, suelen obtener menores resultados en las pruebas de logros de aprendizajes que las escuelas públicas.

### III. CONCLUSIONES

3.1. El Consejo Nacional de Educación (CNE) saluda al Congreso de la República por el Proyecto de Ley N° 2951/2022-CR, el cual busca mejorar los aprendizajes y el bienestar socioemocional de los estudiantes proponiendo implementar un sistema de vouchers que permita que los padres de familia de bajos recursos económicos, puedan matricular en escuelas privadas a sus hijos

3.2. De acuerdo a la evidencia internacional se tienen resultados diversos con respecto a la aplicación de este sistema. En caso de ser aplicado en nuestro país, es necesario diseñar un modelo de sistema de vouchers que tome en cuenta las características del sector educación en el Perú, además de incorporar a los padres de familia, no solo como receptores del beneficio, sino como actores importantes, que deben desarrollar habilidades para una mejor toma de decisiones. Ante esto, se propone que antes de aprobar una ley, se debería de diseñar e implementar pilotos adaptados a las características de cada región a fin de comprender, antes de que sea ley, cómo un sistema de vouchers podría funcionar en nuestro país, además de garantizar que no se van a retirar recursos económicos a las escuelas públicas, ya que esto profundizará los problemas que actualmente presenta.

3.3. La propuesta de un modelo peruano necesita establecer mecanismos de monitoreo y control, que busquen mitigar los posibles efectos perversos ya evidenciados en las experiencias internacionales, como la ampliación de brechas educativas entre las escuelas urbanas y rurales o una mayor segregación en el sistema educativo, además del posible desfinanciamiento de la escuela pública. Se debe evitar a toda costa, el crear escuelas "para pobres" que estigmatice a los estudiantes que asisten a ellas. Es decir, el Estado no puede contribuir a un sistema educativo con mayor segregación, en el que las poblaciones más vulnerables terminan siendo las más afectadas por los impactos negativos que podría producir la aplicación apresurada de esta política

3.4. Desde el CNE se considera irrenunciable la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a la educación de la población, por ello, se debe persistir en lograr una educación pública de calidad, que garantice el derecho a la educación para todos por igual independientemente de su gestión o de la ubicación de la institución educativa.

### IV. OPINIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Por lo expuesto, el Consejo Nacional de Educación emite **opinión desfavorable** sobre el PL N° 2951/2022-CR y propone a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República el seguir analizando y reflexionando sobre una política tan relevante para el país.