

# Educación básica regular y EVOLUCIÓN POSPANDEMIA

LUIS E. CASTILLO\* Y CLAUDIA ALVARADO\*\*

Este artículo analiza la evolución reciente de la educación básica regular en el país, distinguiendo indicadores de demanda y oferta educativa, así como de logros de aprendizaje. El objetivo es comparar e identificar cambios en su dinámica luego de la pandemia por el COVID-19.



\* Jefe, Departamento de Políticas Sociales y Regionales del BCRP

luiseduardo.castillo@bcrp.gob.pe



\*\* Especialista, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP

claudia.alvarado@bcrp.gob.pe

**INTRODUCCIÓN**

Durante la pandemia, el sistema de educación básica regular se vio severamente alterado debido al cierre de escuelas y el impacto socioeconómico de este choque. Este artículo compara la evolución de indicadores educativos antes y después de la pandemia. Para ello, se utiliza información del Censo Escolar realizado por el Ministerio de Educación (MINEDU) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En esta discusión, se revisan variables como la matrícula, la asistencia escolar y la satisfacción con los servicios educativos por el lado de la demanda; el gasto y el estado de los centros educativos (calidad de infraestructura y de profesores) por el lado de la oferta; y los resultados de pruebas escolares internacionales y nacionales por el lado de los logros educativos.

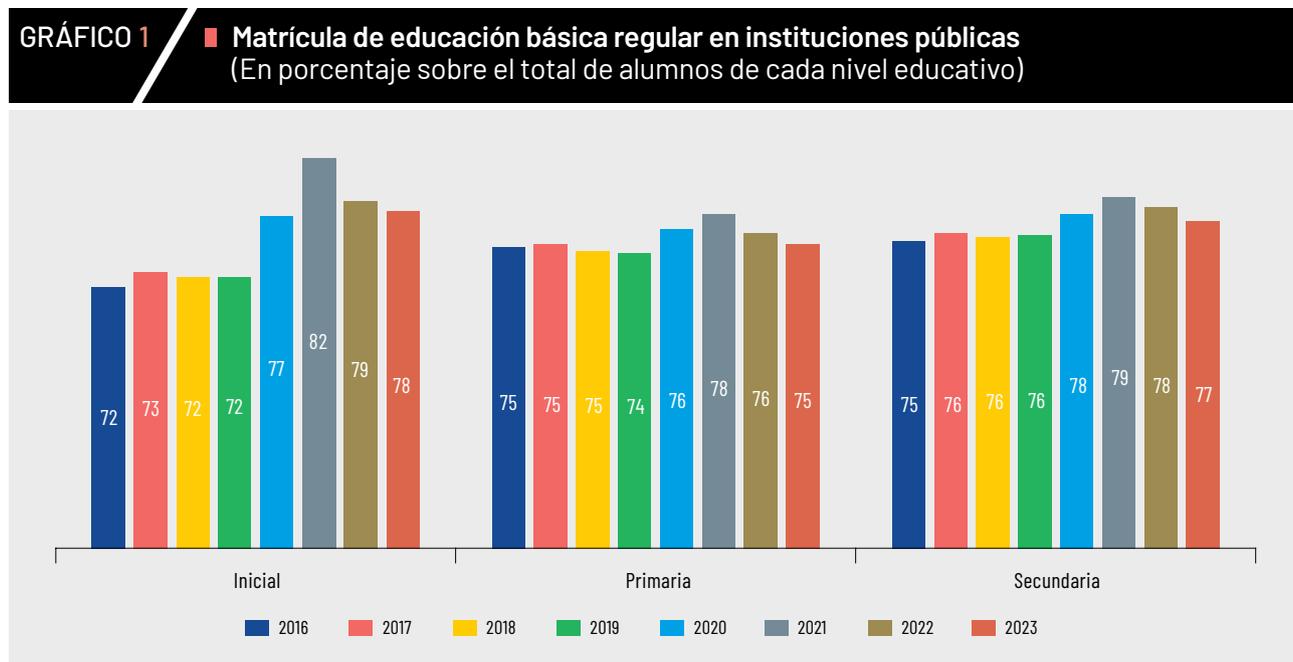
**DEMANDA EDUCATIVA**

Entre los años 2019 y 2023, la matrícula total en educación básica regular aumentó 4,0 por ciento, pasando de 8,0 a 8,3 millones de alumnos en esos años. Sin embargo, la dinámica fue dispar entre niveles educativos. Por un lado, primaria y secundaria mostraron una tasa de crecimiento de 2,8 y 11,2 por ciento, respectivamente, mientras que en inicial hubo una caída de 4,2 por ciento entre esos años. Esto se refleja también en las tasas de matrícula, donde inicial es el único nivel rezagado respecto al año 2019<sup>1</sup>.

La evolución de la matrícula trajo un cambio en la composición público-privada (Gráfico 1). Hasta 2019, la participación de la matrícula pública dentro de la matrícula total era estable. En 2020, mientras la matrícula en las instituciones de gestión privada cayó en 8,4 por ciento (alrededor de 170 mil estudiantes), la de las públicas registró un aumento de 5,4 por ciento. Esto se explica por una migración transitoria de alumnos de la educación privada a la pública, en la que esta última alcanzó un máximo de 79 por ciento de participación en la matrícula total en 2021. Si bien esta tendencia se revirtió hacia 2023 para primaria y secundaria, en inicial el peso de la matrícula pública se mantiene aún significativamente por encima del nivel prepandemia.

**Asistencia escolar**

Respecto a la evolución de la tasa de asistencia escolar neta, existe una dinámica heterogénea por nivel educativo luego de la caída generalizada de la asistencia en 2020. Así, el nivel inicial fue el que experimentó la mayor caída en la asistencia escolar como consecuencia de la pandemia y, en 2022, era el único nivel que mostraba rezagos significativos respecto a 2019. En primaria y secundaria, la asistencia escolar había más que recuperado los niveles prepandemia (Gráfico 2). Por otro lado, resultados preliminares de la ENAH de 2023 sugieren que la asistencia neta a inicial seguiría siendo la única rezagada<sup>2</sup>.

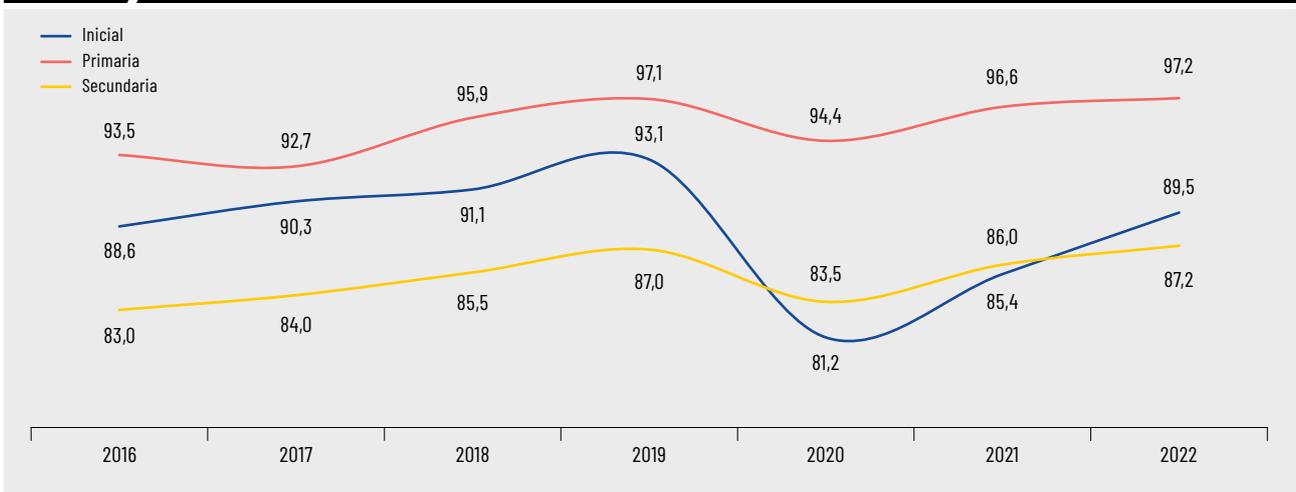


FUENTE: MINEDU (2023).  
ELABORACIÓN: PROPIA.

1 Debido a que los niveles de matrícula están influenciados por la dinámica demográfica del país, cabe también analizar las tasas netas de matrícula. Estas fueron 90,2; 98,6 y 90,9 por ciento para inicial, primaria y secundaria, respectivamente, en 2022. En inicial, son 3,7 puntos porcentuales por debajo del nivel de 2019, mientras que en primaria y secundaria son avances de 1,3 y 3,2 puntos porcentuales, respectivamente. Esto último podría explicar el crecimiento tan elevado de la matrícula en secundaria respecto a primaria.

2 El MINEDU publica, a través del portal Escale, los indicadores oficiales de asistencia neta escolar. Sin embargo, al tratar de replicar estos números directamente con la ENAH (usando la metodología indicada en sus metadatos), se obtienen tasas de asistencia menores a las oficiales.

**GRÁFICO 2** ■ Tasa de asistencia neta según nivel educativo (En porcentajes)



NOTA: LA TASA ES CALCULADA COMO EL NÚMERO DE ALUMNOS QUE (I) ESTÁN EN LA EDAD NORMATIVA PARA ASISTIR A UN NIVEL DE ENSEÑANZA DADO Y (II) QUE EFECTIVAMENTE ASISTEN AL NIVEL EDUCATIVO CORRESPONDIENTE, EXPRESADO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL DE DICHO GRUPO DE EDAD.

FUENTE: MINEDU CON BASE EN LA ENAHO.

ELABORACIÓN: PROPIA.

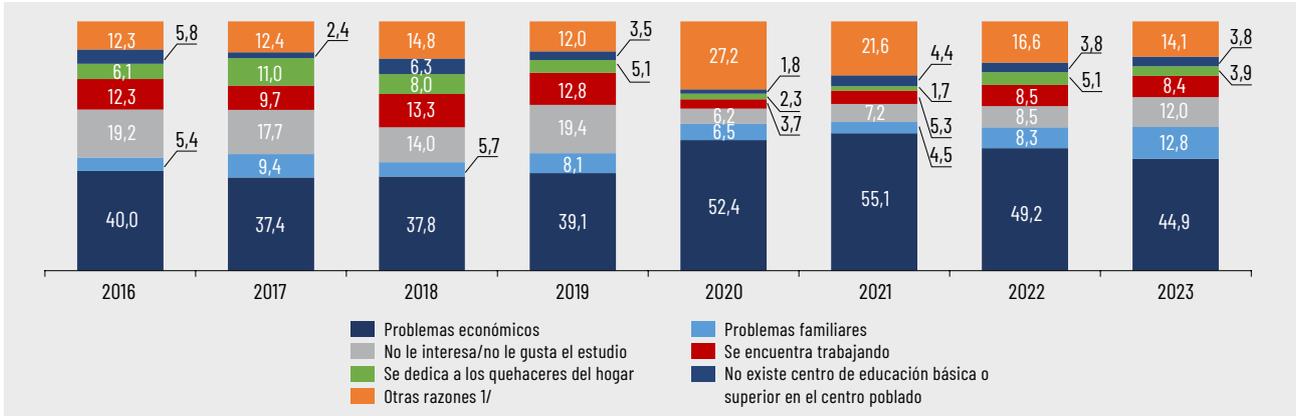
**CUADRO 1** ■ Tasa de asistencia neta según nivel educativo y ámbito geográfico (En porcentajes)

	Urbano							Rural						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inicial	88,7	90,3	91,3	93,8	79,9	83,7	88,4	88,3	90,0	90,3	90,8	84,6	90,2	92,5
Primaria	93,0	92,0	95,5	96,9	94,4	96,0	97,2	94,6	94,6	97,0	97,7	94,5	98,5	98,0
Secundaria	85,0	85,5	87,0	88,5	84,6	86,7	88,1	78,5	80,4	82,1	83,3	80,4	83,9	84,6

FUENTE: MINEDU CON BASE EN LA ENAHO.

ELABORACIÓN: PROPIA.

**GRÁFICO 3** ■ Razones para no asistir a un centro de enseñanza (Porcentaje del total de la población de 3 a 16 años que no está matriculada o no asiste a un centro de enseñanza)



NOTA: EL CÁLCULO EXCLUYE A LAS PERSONAS QUE DECLARARON ENCONTRARSE DE VACACIONES. TAMBIÉN EXCLUYE A AQUELLOS QUE DECLARARON NO TENER EDAD SUFICIENTE O HABER CONCLUIDO SUS ESTUDIOS.

1/ INCLUYE A LOS QUE RESPONDIERON QUE ASISTEN A UN CENTRO DE EDUCACIÓN TÉCNICO-PRODUCTIVA Y OTRAS RAZONES. A PARTIR DE 2020, ADEMÁS, INCLUYE A LOS QUE INDICARON ESTAR SIN SEÑAL/EQUIPO TECNOLÓGICO/INTERNET/ELECTRICIDAD PARA RECIBIR CLASES A DISTANCIA, EN UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA NO LICENCIADA, ENTRE OTROS.

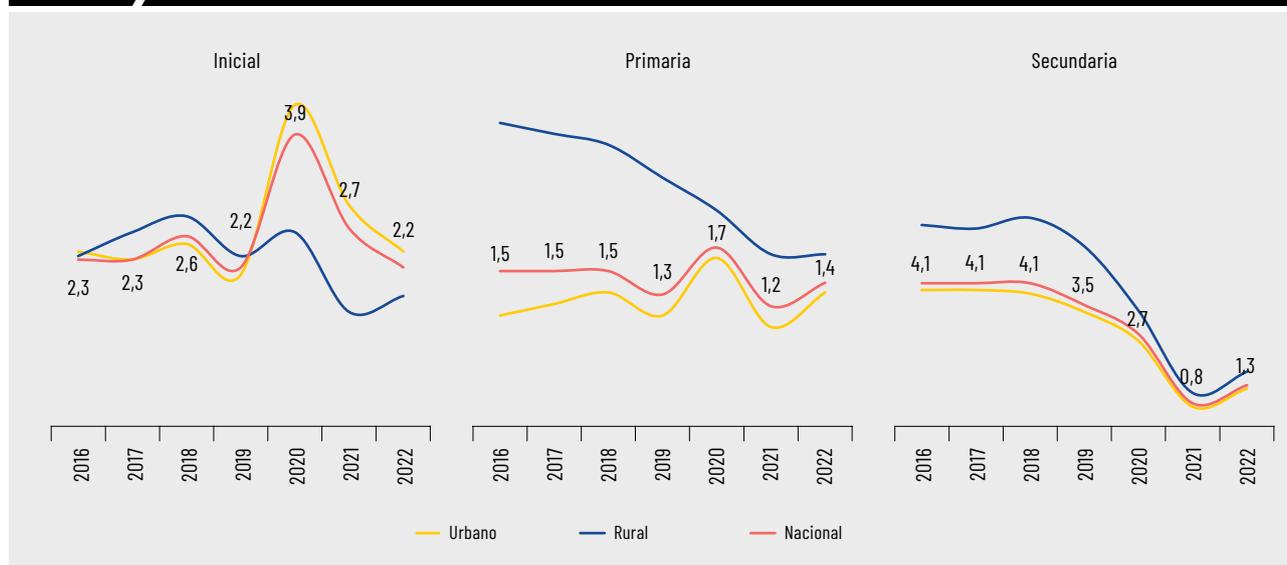
FUENTE: ENAHO.

ELABORACIÓN: PROPIA.

Por zona geográfica, se observa que la reducción en la asistencia a inicial se explica básicamente por el comportamiento de los hogares urbanos (Cuadro 1). En los niveles de primaria y secundaria, la recuperación pospandemia en la asistencia fue más acelerada en áreas rurales.

Entre los motivos para no asistir a la escuela, la principal razón son los problemas económicos (Gráfico 3). Durante la pandemia, esta respuesta creció significativamente, a la par que otros motivos vinculados con la falta de equipamiento o condiciones para la educación a distancia.

**GRÁFICO 4** ■ Tasa de deserción interanual en la educación básica regular (En porcentajes)



FUENTE: MINEDU CON BASE EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA. ELABORACIÓN: PROPIA.

**CUADRO 2** ■ Estudiantes que responden bueno o muy bueno en indicadores de satisfacción (En porcentaje del total de la población que atiende a educación básica)

Indicador de satisfacción	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Infraestructura	86,8	87,4	87,2	86,2	87,7	87,1	86,4	83,8
Equipamiento	84,6	85,5	84,0	83,7	84,1	84,1	84,2	81,9
Enseñanza de los maestros	92,3	92,3	92,4	93,1	87,6	89,5	92,6	92,0
Dotación de materiales educativos	89,5	90,8	89,4	90,8	89,4	89,7	90,8	89,4
Apoyo a la participación de los padres de familia	90,6	91,5	90,7	92,0	88,9	86,7	90,4	91,1

NOTA: EL CÁLCULO EXCLUYE A LAS PERSONAS QUE RESPONDIERON "NO SABE" RESPECTO A SU OPINIÓN DE CADA SERVICIO EDUCATIVO. FUENTE: ENAHO. ELABORACIÓN: PROPIA.

La predominancia de los motivos económicos se repite a lo largo de zonas geográficas y de los niveles educativos, pero hay particularidades respecto a la razón que le sigue. Por ejemplo, en zonas urbanas, el 49 por ciento de menores de edad que no recibe educación básica regular afirmó que fue por problemas económicos y 15 por ciento alegó por problemas familiares en 2023. En zonas rurales, 38 por ciento señaló a los problemas económicos, mientras que 27 por ciento indicó que no le interesa o no le gusta el estudio. Por su parte, en inicial, primaria, y secundaria, 35, 75 y 41 por ciento reportaron, respectivamente, problemas económicos para no asistir a la escuela. En inicial, además, 34 por ciento señaló problemas familiares; 18 por ciento, que no le interesa el estudio (solo 1 año de inicial es obligatorio en Perú); y 12 por ciento, que no hay centro educativo en el centro poblado. Mientras tanto, en secundaria, 10 y 5 por

ciento del total se explica por adolescentes entre 12 y 17 años que trabajan y se dedican a quehaceres del hogar, respectivamente.

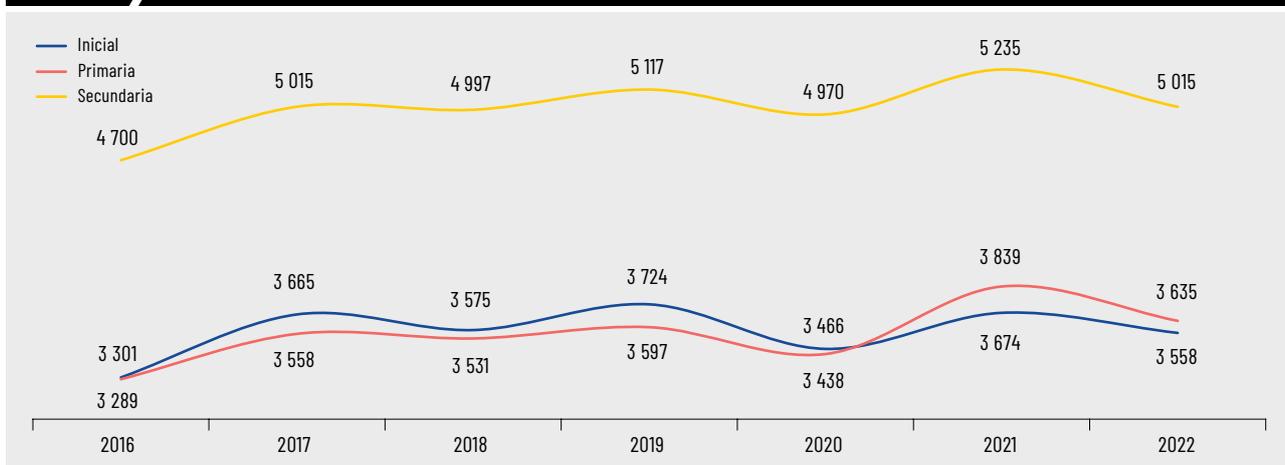
Respecto a la deserción escolar interanual<sup>3</sup>, solo se observa un aumento para los niveles de inicial y primaria durante la pandemia, siendo más pronunciado en el primer caso (Gráfico 4). Esta dinámica se explica enteramente por las zonas urbanas.

**Satisfacción con el servicio educativo**

Finalmente, la satisfacción con los distintos aspectos del servicio educativo no experimentó cambios marcados durante la pandemia, a excepción del caso de la enseñanza de los maestros y el apoyo de los padres. Hacia 2023, sí hay un ligero retroceso en el porcentaje de alumnos satisfechos con infraestructura y equipamiento respecto a 2019, mientras que el resto de los indicadores muestran niveles similares.

<sup>3</sup> La tasa de deserción interanual corresponde a la proporción de alumnos matriculados en un año y que no volvieron a ser matriculados el año siguiente expresada como porcentaje del número total de estudiantes matriculados en el primer año. Además, excluye a los alumnos que fallecieron y a los alumnos de 5.º grado de secundaria.

**GRÁFICO 5** ■ Gasto público real en educación por alumno según nivel educativo (En soles de 2022)



**NOTA:** ESTE GASTO RESULTA DE DIVIDIR EL GASTO PÚBLICO EN UN CIERTO NIVEL EDUCATIVO, LUEGO DE EXCLUIR LAS TRANSFERENCIAS A HOGARES NO GASTADAS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS, ENTRE EL NÚMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL MISMO NIVEL EDUCATIVO. NO SE CUENTA CON EL DATO OFICIAL A 2023 Y NO SE PUEDE REPLICAR CON LA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN CONSULTA AMIGABLE.

**FUENTE:** SIAF Y CENSO ESCOLAR.

**ELABORACIÓN:** PROPIA.

### OFERTA EDUCATIVA

Al iniciar la pandemia, el gasto público real en educación por alumno se redujo para todos los niveles educativos, y luego se recuperó parcialmente<sup>4</sup>. El gasto real por alumno de 2022 se mantuvo próximo a los niveles prepandemia (Gráfico 5).

Entre 2019 y 2023, el porcentaje de escuelas con acceso al paquete completo de servicios básicos (con conexión a red de electricidad y acceso a redes de agua potable y de desagüe) no ha variado y se mantiene por debajo de los niveles de 2016. Además, el ámbito rural es el más rezagado en el acceso a los tres servicios, con particular énfasis

en el acceso a servicios de agua y saneamiento (Cuadro 3)<sup>5</sup>.

Finalmente, resulta necesario evaluar la cualificación de los profesores en las instituciones educativas, la cual se aproxima mediante el porcentaje de profesores que están titulados en pedagogía. Entre 2019 y 2022, solo resalta un aumento significativo en el indicador para el nivel de inicial en zonas rurales. En el resto, se observan variaciones reducidas.

### LOGROS DE APRENDIZAJE

El eje final de este análisis consiste en evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes en ciertas

**CUADRO 3** ■ Locales educativos públicos con servicios básicos (En porcentaje)

Servicio básico	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Electricidad</b>	<b>73,1</b>	<b>70,3</b>	<b>77,2</b>	<b>78,1</b>	<b>79,4</b>	<b>78,8</b>	<b>78,9</b>	<b>79,5</b>
Urbano	90,7	87,5	90,9	91,4	93,3	93,4	93,5	94,1
Rural	63,9	61,2	69,8	71,0	75,6	74,9	75,0	75,6
<b>Agua potable</b>	<b>60,0</b>	<b>54,3</b>	<b>49,0</b>	<b>37,5</b>	<b>34,8</b>	<b>32,6</b>	<b>37,4</b>	<b>34,9</b>
Urbano	84,0	82,1	77,4	67,9	78,4	82,2	83,1	82,4
Rural	47,5	39,7	33,7	21,3	23,0	19,3	25,2	22,1
<b>Saneamiento</b>	<b>63,6</b>	<b>60,6</b>	<b>57,1</b>	<b>62,3</b>	<b>63,7</b>	<b>48,4</b>	<b>45,9</b>	<b>48,3</b>
Urbano	87,7	84,9	84,6	85,8	92,5	88,2	83,6	88,1
Rural	51,1	47,8	42,3	49,8	56,0	37,7	35,8	37,9
<b>Tres servicios</b>	<b>44,4</b>	<b>38,9</b>	<b>37,5</b>	<b>30,8</b>	<b>29,1</b>	<b>26,8</b>	<b>29,2</b>	<b>29,4</b>
Urbano	76,4	71,2	70,4	62,8	74,9	77,2	76,0	79,4
Rural	27,7	21,9	19,9	13,8	16,8	13,4	16,7	16,4

**FUENTE:** CENSO EDUCATIVO.

**ELABORACIÓN:** PROPIA.

<sup>4</sup> La caída en el gasto por alumno podría estar asociada al aumento de la matrícula pública a raíz de la pandemia. Mientras tanto, en 2020 y 2022 hubo aumentos salariales para docentes (el sueldo base para una jornada de 30 horas pasó de S/ 2 200 en 2019 a S/ 2 600 en 2022). Esto podría haber incidido al alza sobre el gasto.

<sup>5</sup> Entre 2016 y 2023, el número de locales educativos de educación básica en zonas rurales pasó de 35 177 a 42 795. Puede que la caída en el acceso a servicios públicos esté explicada por esta expansión de locales.

**CUADRO 4** ■ Profesores titulados en pedagogía  
(En porcentaje del total de profesores en el nivel educativo)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Inicial</b>	<b>72,2</b>	<b>72,0</b>	<b>72,3</b>	<b>73,4</b>	<b>76,1</b>	<b>77,3</b>	<b>77,1</b>
Urbano	74,7	73,9	72,9	73,7	75,5	76,5	75,8
Rural	61,9	64,3	70,0	72,3	77,5	79,2	80,4
<b>Primaria</b>	<b>83,9</b>	<b>84,3</b>	<b>83,7</b>	<b>83,1</b>	<b>83,3</b>	<b>83,4</b>	<b>82,2</b>
Urbano	82,1	82,1	80,9	80,5	78,9	79,1	77,3
Rural	89,5	91,7	92,8	91,9	92,0	91,9	92,0
<b>Secundaria</b>	<b>83,0</b>	<b>81,3</b>	<b>81,3</b>	<b>81,8</b>	<b>81,7</b>	<b>82,2</b>	<b>80,4</b>
Urbano	83,4	81,6	80,9	81,5	80,4	80,3	78,6
Rural	80,8	80,1	83,2	83,1	84,3	86,4	84,4

NOTA: EL PORCENTAJE DE PROFESORES TITULADOS SE CALCULA COMO EL NÚMERO DE DOCENTES QUE CUENTAN CON TÍTULO PEDAGÓGICO EN LAS ESPECIALIDADES ASOCIADAS AL NIVEL QUE ENSEÑAN, LO QUE ES EXPRESADO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE DOCENTES EN EL RESPECTIVO NIVEL.

FUENTE: CENSO EDUCATIVO.

ELABORACIÓN: PROPIA.

competencias. Al respecto, dichos logros pueden ser entendidos como la consecuencia final del sistema educativo, tal que se ven condicionados por los factores previamente analizados. Sin embargo, estos también reflejan el contexto socioeconómico del estudiante. En la pandemia, este último aspecto cobra aún más relevancia debido a las implicancias económicas de la coyuntura.

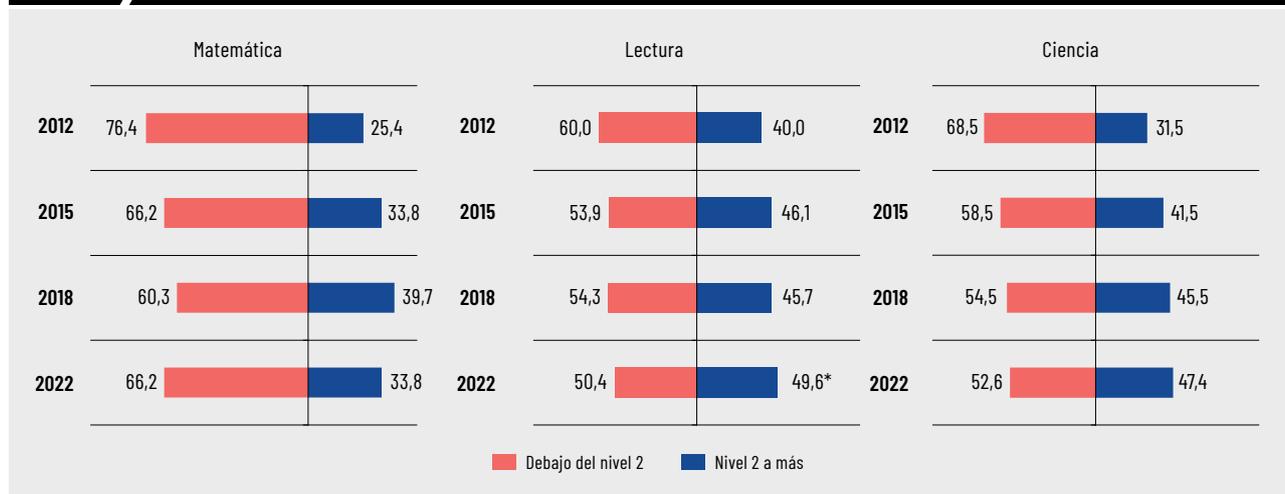
Para examinar los indicadores de logros educativos, se utilizan los resultados de dos pruebas: (i) la prueba internacional del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) en las competencias de matemática, lectura, y ciencias; y (ii) la Evaluación de Logros de Aprendizaje del MINEDU en los campos de lectura y matemática<sup>6</sup>. La primera prueba es aplicada a alumnos de 15 años (independiente del grado que cursan), mientras que en la segunda se analizan resultados para 2.º de primaria y 2.º de secundaria.

Con respecto a la prueba PISA, los resultados muestran que el porcentaje de estudiantes peruanos que logró por lo menos el nivel 2 (nivel básico) se incrementó y redujo de manera significativa en lectura y en matemática, respectivamente, entre 2018 y 2022. En ciencia, no se registra una variación estadísticamente significativa.

Los resultados de la prueba PISA son consistentes con las evaluaciones de logros de aprendizaje a nivel nacional. En específico, los resultados de matemática para los alumnos de 2.º grado de secundaria cayeron de forma significativa entre 2019 y 2022 de 17,7 a 12,7 por ciento. En cambio, hubo una mejora significativa en lectura.

La evaluación nacional sugiere que los resultados podrían estar influenciados por las competencias adquiridas por los alumnos antes de la pandemia. En particular, los estudiantes de 2.º grado de secundaria

**GRÁFICO 6** ■ Perú: estudiantes que alcanzan el nivel básico de aprendizaje (nivel 2) en la evaluación PISA  
(En porcentaje sobre el total de alumnos de 15 años)



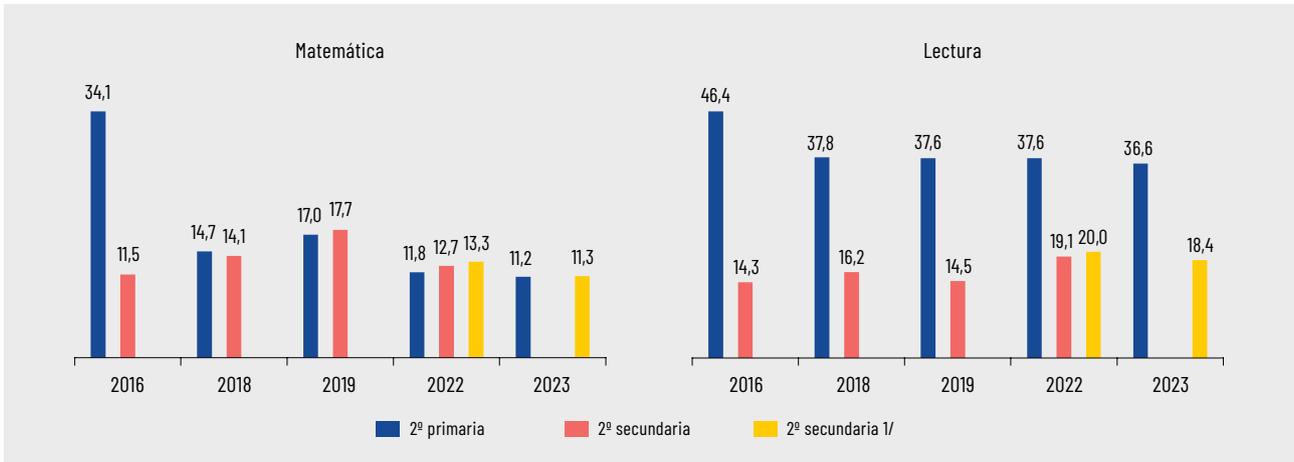
\* DIFERENCIA ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVA AL 0,05 CON RESPECTO AL 2018.

FUENTE: OCDE Y MINEDU.

ELABORACIÓN: BCRP, DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS SOCIALES Y REGIONALES.

6 También se evalúan otras materias, pero no en todas las ediciones, por lo cual no se incluyen en el análisis.

**GRÁFICO 7 ■ Estudiantes que alcanzan el nivel de logro satisfactorio en la Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje (En porcentaje sobre el total de alumnos de cada grado)**



1/ POR LA ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS QUE BRINDAN EL SERVICIO DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE, EN 2023, SE RETIRARON DEL MARCO MUESTRAL ALREDEDOR DE 1 600 ESCUELAS EN SECUNDARIA. PARA PODER COMPARAR LOS RESULTADOS DE 2023 CON RESULTADOS PREVIOS, SE RECALCULARON LOS RESULTADOS DE 2022 PARA LECTURA Y MATEMÁTICA. FUENTE: ESCALE. ELABORACIÓN: PROPIA.

evaluados en 2022 obtuvieron rendimientos significativamente más elevados en las pruebas de 2.º grado de primaria que los evaluados en 2019. Cabe indicar que los primeros rindieron dicha evaluación en 2016 y los segundos en 2013. De tal forma, ya existía una diferencia en el rendimiento entre ambas cohortes, la cual podría haberse sostenido parcialmente hacia 2022 a pesar del cierre de escuelas, lo que sugiere que el efecto de la pandemia pudo haber sido mayor<sup>7</sup>. Por otro lado, en 2023, los resultados de primaria se mantuvieron estadísticamente por debajo de los de 2019. Esto sugiere que la crisis de aprendizaje se podría profundizar a futuro en los grados mayores si no hay políticas para revertir las pérdidas de la pandemia.

También existe una brecha importante en los logros de aprendizaje entre zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, en 2023, el porcentaje de alumnos con logro satisfactorio en las zonas urbanas respecto a las rurales fue 16,2 y 4,7 puntos porcentuales mayor en lectura y matemática para 2.º de primaria, respectivamente. En el caso de secundaria, las brechas fueron de 13,9 y 8,8 puntos porcentuales, respectivamente. Así, a pesar de que la crisis afectó más a zonas urbanas (estas registraron caídas mayores), estas mantienen mejores logros de aprendizaje que en las rurales.

**COMENTARIOS FINALES**

Este breve análisis evidencia que el sistema educativo peruano sufrió ciertos choques negativos a raíz de la pandemia que no se han terminado de revertir. En particular, resalta la falta de recuperación de la tasa de asistencia en el nivel inicial y que los aprendizajes per-

didados durante la pandemia aún no se habrían recuperado. Esto se da, además, en un contexto de brechas que persisten entre zonas urbanas y rurales, donde las últimas sufren más de problemas de infraestructura y fallas en competencias básicas.

La política educativa, por ende, debería poner énfasis en asegurar la trayectoria educativa de los niños desde temprana edad, de proveer el entorno físico adecuado para el desarrollo de las clases, y asegurar los logros de aprendizaje. Sobre esto último, es particularmente preocupante que, incluso antes de la pandemia, más de la mitad de los estudiantes no alcanzaran el nivel de logro satisfactorio en todas las competencias medidas y niveles educativos, lo que refleja una notoria falta en el desarrollo de aprendizajes. Además, esto se puede ver agravado en un contexto de aumento de la anemia infantil y otros problemas de alimentación inadecuada, los cuales frenan el desarrollo de los niños.

**REFERENCIAS**

- INEI. (2023). Educación. Obtenido de Estadísticas: <https://m.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/education/>
- INEI. (2023). ENAHO. Obtenido de <https://proyectos.inei.gov.pe/microdatos/>
- MEF. (2023). Consulta Amigable. Obtenido de SIAF: <https://apps5.mineco.gov.pe/transparencia/mensual/>
- MINEDU. (2023). Censo Educativo. Obtenido de ESCALE: <https://escale.minedu.gov.pe/>
- MINEDU. (2023). PISA. Obtenido de Evaluaciones internacionales: <http://umc.minedu.gov.pe/pisa/>

<sup>7</sup> En 2013, el porcentaje de alumnos de 2.º grado de primaria con nivel satisfactorio en matemática y lectura fue 16,8 y 33,0 por ciento, respectivamente. En 2019, cuando estos alumnos pasaron por 2.º grado de secundaria, los porcentajes fueron 17,7 y 14,5 por ciento (ligero aumento en matemática y caída en lectura). En cambio, en 2016, los alumnos de 2.º grado de primaria mostraban porcentajes de nivel satisfactorio de 34,1 por ciento en matemática y 46,6 por ciento en lectura, cifras significativamente mayores a la cohorte de tres años previos. En 2022, este grupo que cursaba 2.º grado de secundaria alcanzó 12,7 y 19,1 por ciento en matemática y lectura, respectivamente. Este resultado revela i) un rendimiento inferior en matemática de los estudiantes de 2016 respecto a sus pares de 2013, frente a quienes mostraban ventajas en sus evaluaciones de primaria, y ii) una reducción significativa de la brecha en lectura que persistía previamente.