

El Consejo Nacional de Educación (CNE), atendiendo la solicitud de opinión sobre el pre-dictamen de Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, de la comisión de Educación del Congreso de la República, emite el presente documento a ser considerado como insumo para la discusión y elaboración de una Ley Marco de Educación Superior, tal como lo plantea el Proyecto Educativo Nacional en su quinto objetivo estratégico.



## APORTES TÉCNICOS PARA LA CREACIÓN DE UNA LEY MARCO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El desarrollo del país requiere la formación de profesionales en orientaciones teóricas y prácticas de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Las necesidades del desarrollo requieren que las normas en educación superior promuevan por igual, sino en forma preferente, la orientación práctica. Para lograr incentivos, por lo menos similares en todas las orientaciones, se requiere que a través de cualquiera de ellas se pueda acceder a los más altos niveles de formación y reconocimiento social. Las instituciones deben operar en un marco legal que asegure la flexibilidad en su organización, y que permita y promueva la innovación y búsqueda de la mejora en la calidad.

Para ello se requiere que la norma general o Ley Marco de Educación Superior:

1. Cree un Ente Rector autónomo que autorice el funcionamiento de las instituciones que cumplan con los requisitos mínimos de calidad; reconozca los grados y títulos que se otorguen de acuerdo al sistema; y pueda sancionar, desconocer programas o cerrar aquellas instituciones que no cumplan con los requisitos mínimos.
2. Defina la educación superior y sus objetivos en forma transversal a las instituciones educativas, con un sistema de grados y títulos que promueva la eficiencia educativa y facilite la movilidad estudiantil a través de un sistema de grados más cortos, con salidas intermedias y titulaciones progresivas.
3. Organice las instituciones educativas de Educación Superior reconociendo la variedad de formas jurídicas y dándoles una tipología adecuada para los grados que ofrezcan, promoviendo autonomía e innovación, con diversidad de formas de gobierno.

Si se considera la necesidad de tener normas específicas, la Ley de Institutos y la Ley de Universidades deberían responder a ese marco general. Otras normas específicas pueden tratar la necesaria promoción de la investigación básica y aplicada vinculada a las empresas y el desarrollo nacional, la organización y gobierno de las instituciones públicas, y la promoción de la calidad.

No es conveniente aprobar una Ley de Institutos antes de definir el marco general, pues se producirían inconsistencias y distorsiones con efectos difíciles de regular en un sistema incompleto. La Ley de Institutos tendría que incorporar soluciones provisionales para poder implementar un sistema coherente con una nueva educación superior integrada.

## Integrar la educación superior



De entre las muchas necesidades para lograr la mejora de la educación para contribuir sostenidamente al desarrollo de nuestro país, un punto central es la integración o articulación de toda la educación superior. Propuesto por el Consejo Nacional de Educación en su boletín institucional CNE Opina N° 11, basada en las estrategias ya expresadas en el Proyecto Educativo Nacional (PEN), es política de Estado pero parece un objetivo muy deseable de difícil implementación, debido al desorden y baja calidad actual en Instituciones y Programas de Educación Superior.

Por ello, el CNE está realizando un esfuerzo para analizar la educación superior en el país, estudiar los sistemas de otras partes del mundo y proponer un modelo para el Perú.

La discusión actual en el Congreso de la República sobre una Ley de Institutos, que claramente se opone a lo dispuesto en el PEN y expresado por el Consejo en el CNE Opina N° 11, nos motiva a reflexionar sobre algunos aspectos de la problemática de la educación superior y perfilar algunas soluciones.

### ¿Por qué integrar?

El desarrollo de cualquier país está fuertemente relacionado a su educación porque se basa en las competencias de sus habitantes para generar valor. Pensadores, humanistas, científicos, artesanos, tecnólogos, ingenieros, médicos, operadores, sociólogos, artistas y policías son parte del equipo humano que requiere el país y deben formarse para poder labrar sus desarrollos y, con ellos, el del Perú.

Si intentamos “mapear” los campos profesionales podríamos intentar dividir los de Ciencias Sociales y los de Ciencias Naturales, o en las orientaciones analíticas o teóricas, y las prácticas o aplicadas formando los cuadrantes representados en la figura:

	Orientación al análisis o teoría	Orientación a la aplicación o práctica
Ciencias Sociales		
Ciencias Naturales		

Llenar los cuadrantes con las profesiones que requiere el Perú para desarrollarse puede que produzca algunos errores y podríamos estar tentados a poner algunas profesiones en las líneas de división o en el extremo exterior de alguno de los cuadrantes. Las líneas de división no son precisas y esto no es evidente en las actividades económicas, pues al momento de generar valor se requiere equipos que incluyen profesiones de los cuatro cuadrantes. Por otro lado, la orientación a la teoría o a la práctica no son dos conceptos totalmente diferenciadores sino más bien dos extremos con infinitas variantes intermedias.

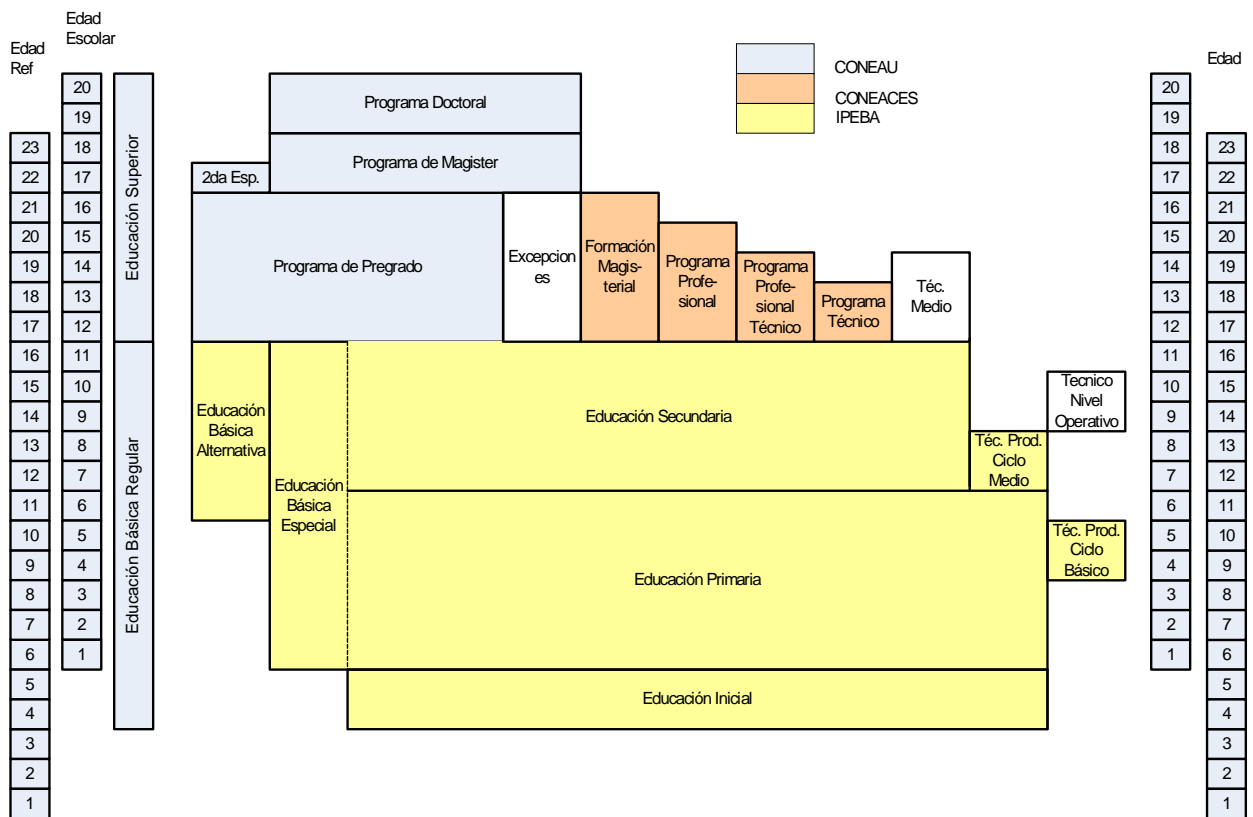
Por ejemplo, en salud, el médico cirujano es parte de un equipo de trabajo que incluye al patólogo, el enfermero, el técnico de mantenimiento y posiblemente la asistente social. La necesidad de formar un equipo con profesiones de distintas orientaciones en el trabajo, no debería ser negado en la formación de estos profesionales y es una opción que probablemente produzca una formación de mayor efectividad y eficiencia que generará mayor competitividad al país.

En la investigación en ciencia y tecnología también se observa la conveniencia de integrar tanto aspectos analíticos y teóricos, como aplicados y prácticos. Para ello, ambas orientaciones deben ser promovidas hasta los más altos niveles y requieren estar integradas para complementarse en el proceso de generación de conocimientos en el Perú.

La matrícula en nuestra educación superior tiene mayor volumen de estudiantes en áreas de Ciencias Sociales y con orientación al análisis y teoría, lo que se refleja en más de medio millón de estudiantes en nuestras universidades, contra una cifra significativamente menor en institutos. ¿Es esto lo que requiere el Perú para sostener su desarrollo? En algunos campos como la ingeniería, es evidente que esto es opuesto a lo que se requiere para darle soporte a nuestro desarrollo. Por cada ingeniero teórico, se requieren varios ingenieros aplicados y mucho más técnicos y operadores.

¿Por qué se produce esta contradicción entre los profesionales que formamos y las necesidades de desarrollo del país? La elección de los jóvenes hacia la teoría es incentivada porque es el único camino en el Perú que lleva a los más altos niveles de reconocimiento y formación. Este camino se ofrece solo en las universidades, siendo la formación de orientación aplicada o práctica que se enseña en institutos un camino con techo bajo y, en muchos casos, una "pérdida de tiempo" si se aspira a los mayores niveles de desarrollo. Es lógico que por ello la preferencia mayoritaria sea siempre hacia la teoría, aunque el país requiera para su desarrollo que más gente busque formarse en la aplicación y la práctica. Esta es otra razón para buscar la integración de la educación superior haciendo posible una articulación que no genere caminos sin salida o "pérdidas de tiempo".

Por último, toda persona tiene derecho a lograr los más altos niveles y el reconocimiento a su esfuerzo al escoger un camino que corresponde a su vocación y las necesidades de desarrollo del país. Es claro que solo los más capaces alcanzarán los más altos niveles pero el camino no puede ser prohibido por ley para algunos. Los procesos para que las personas se desarrollen dentro del sistema de educación superior deben ser regulados, pero no deben estar restringidos por la opción elegida al final de la educación básica, como resulta de nuestro sistema educativo actual (ver esquema gráfico adjunto).



La falta de integración ha generado en nuestro país, en las empresas, el mercado laboral y las leyes, restricciones que privilegian a los egresados con “estudios universitarios” resultando en un mayor valor y, por tanto, en mayor rentabilidad en estos estudios. Esto solo refuerza la preferencia de los peruanos hacia la orientación teórica, que se promueve desde la educación básica, y por tanto el de muchas instituciones orientadas únicamente por el mercado, una vez más en contra de las necesidades de desarrollo del país.

Algunos países vecinos ya han entendido la necesidad de integrar toda la educación superior pero están haciendo solo tímidos esfuerzos por aproximarse a los nuevos aires de una educación superior integrada, modular y más eficiente. Las oportunidades en educación continua y trabajo para aquellos que optaron por educación tecnológica son claramente mayores en otros países. De modo que otro problema generado es la fuga de talentos de orientaciones prácticas o aplicadas, que se refuerza por la mayor valoración que logran ellos fuera de nuestro país.



La duración de las carreras, es otro aspecto a considerar. Mientras que hoy en día los jóvenes en Europa o Estados Unidos estudian entre tres o cuatro años para obtener el grado de bachiller, y dos o solo uno más para lograr una maestría, en nuestro país se obtiene el grado de bachiller en cinco años, lo cual no implica necesariamente que se esté mejor preparado.

Es urgente renovar la estructura académica de la educación superior, regular el sistema en su conjunto y establecer nuevos mecanismos de conducción si queremos un país competitivo y desarrollado, saliendo de las lamentables

condiciones en que nos encontramos. Por ello no debemos postergar más un decidido esfuerzo para integrar la educación superior.

## El Ente Rector

¿Cómo integrar? La primera acción fundamental requerida es crear un ente rector de toda la educación superior. El PEN propone un Ente Rector que sea un órgano autónomo, que diseñe políticas, supervise el cumplimiento de requisitos mínimos de funcionamiento, y tenga capacidad de sanción. Lo describe como un órgano plural con representantes de los sectores productivos, la sociedad civil, el Estado y profesionales reconocidos de diferentes modalidades de la educación superior.

El Ente Rector debería poder tomar decisiones autónomas y estar integrado por personalidades ampliamente calificadas. Su ámbito de actividad sería tanto para instituciones públicas como privadas. Podría denominarse Consejo Nacional de Educación Superior y tener poderes similares a los de una Superintendencia, Tribunal u Órgano Regulador en nuestro país.

Por tanto la norma debería considerar que:

1. El Ente Rector es un Organismo Público Descentralizado, que goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa.
2. Su órgano de mayor jerarquía sería un Consejo Directivo integrado por 5 miembros nombrados por el Congreso de la República por un periodo de 5 años, son personalidades de sectores productivos, la sociedad civil, el Estado y profesionales de diferentes modalidades de la educación superior. El Presidente del Ente Rector podría ser designado por el Presidente de la República por un periodo de 5 años. Los integrantes del Ente Rector no podrían ser removidos salvo por inconducta calificada por el Congreso o renuncia.

3. El CNE operaría como órgano consultivo del Ente Rector y deberá participar y opinar en cuanto a definición de políticas nacionales.
4. El Ente Rector sería el único órgano con facultad para autorizar el funcionamiento de Instituciones de Educación Superior. Podría evaluar periódicamente el cumplimiento de requisitos mínimos en los programas reconocidos.
5. El Ente Rector tendría autoridad para sancionar instituciones y retirar el reconocimiento a programas educativos que no cumplan con las normas o los requisitos mínimos de calidad definidos para el sistema.
6. Calificaría grados y títulos otorgados en los programas educativos autorizados y los reconocería como oficiales en el Perú.
7. El ente rector se financiará a través de aportaciones de las instituciones educativas y recursos propios por servicios que brinda, en adición de los recursos que le asigne directamente el Estado a través del tesoro público.

## Los Grados y Títulos

También se requiere reformar el sistema de grados que se otorga en la educación superior para lograr programas con constante pertinencia, que ofrezcan oportunidad de desarrollo mediante una carrera continua, con salidas intermedias, y que permitan alcanzar los más altos niveles de educación, comenzando por la orientación teórica o práctica. Esta revisión de la estructura académica es clave en la articulación de la educación superior en sí y su articulación con el desarrollo nacional a través de programas pertinentes. La competitividad de nuestro sistema también requiere pensar en carreras más cortas y comparables a las de otras partes del mundo.

El Ente Rector de la educación superior sería responsable de calificar, previa evaluación, el grado o nivel que se obtiene en cada programa educativo del sistema. Para ello será conveniente utilizar un sistema de créditos-hora académicos, además de otros criterios de resultado a exigir en cada grado que puede definir el Ente Rector.

La norma debería indicar que:

1. El objetivo de la educación superior es la formación de profesionales y la promoción de investigación.
2. La formación profesional se estructura en un sistema de tres ciclos consecutivos: pregrado, maestría y doctorado.
3. El doctorado:
  - a. Conduce al grado de Doctor.
  - b. Debe haber demostrado habilidad para concebir, diseñar, implementar y adaptar un proceso de investigación con integridad académica.
  - c. Debe haber hecho una contribución de investigación original que extiende las fronteras del conocimiento.
  - d. Se desarrolla en tres o más años.
4. La maestría:
  - a. Conduce al grado de Magíster.
  - b. Puede tener orientación preferente al ejercicio profesional o al ejercicio de la docencia de educación superior.
  - c. Se desarrolla en uno a dos años académicos a tiempo completo o su equivalente en otras modalidades.
5. El pregrado:
  - a. Conduce al grado de Bachiller también válido para el mercado laboral.
  - b. Puede tener orientación más práctica o más teórica.
  - c. Se desarrolla en un mínimo de 4 años académicos a tiempo completo o su equivalente en otras modalidades.
  - d. Puede ofrecer salida laboral intermedia con título oficial.

## Las instituciones educativas de Educación Superior

Las Instituciones de Educación Superior deben distinguirse entre públicas, si son propiedad del Estado Peruano, o privadas, si son propiedad o funcionan bajo la asociación de una o más personas naturales o jurídicas.

La definición de la forma de gobierno y organización de cada institución debería estar a cargo del ente gestor de más alto nivel de cada una, sea este el Estado en las instituciones públicas, o los propietarios o asociados en las privadas. La ley no debe exigir formas organizativas iguales a todas las instituciones, pues impediría la innovación en el modelo de relación con el contexto en que se desenvuelve cada institución. Sin embargo, la norma debe exigir calidad y pertinencia, y definir responsabilidades del ejecutivo u órgano de dirección de la institución. El fin es la educación, no las instituciones.

Las universidades, al igual que los institutos, deben tener el derecho de rechazar transferencias de alumnos o ingreso de estudiantes que provengan de otra institución de educación superior. El ente rector debe indicar qué grado reconocer a cada programa educativo, pero no obligar a la institución receptora a aceptar la transferencia o ingreso.

Por tanto, la norma debería contemplar que:

1. Las Instituciones de Educación Superior, sean estas privadas o públicas, deben poder adoptar cualquier forma jurídica.
2. Cada Institución de Educación Superior establece, conduce, organiza, gestiona y administra su funcionamiento.
3. El Estado conduce el funcionamiento solo de las instituciones públicas.
4. El personal de las instituciones privadas se debe regir por las normas del régimen laboral de la actividad privada.
5. Las Universidades, Institutos y Escuelas pueden otorgar el grado de Bachiller con autorización específica del Ente Rector. Los grados de Maestría y Doctorado solo pueden ser otorgados en las Universidades y Escuelas de Postgrado.

## La Transición al nuevo Sistema de Educación

La integración de la educación superior no implica una conversión automática de instituciones, porque no es necesario cambiar el status para integrarse. Esta debe ser impulsada, para empezar, por la integración de los programas educativos en un sistema articulado.

Las instituciones se integrarán a través del único Ente Rector, no necesariamente por conversión.

Será necesario disponer algunas medidas para poner en operación el nuevo sistema:

1. Las carreras conducentes al título de profesional técnico y títulos de profesional pueden continuar ofreciéndose en Institutos y Escuelas Tecnológicos y Pedagógicos.
2. Los Institutos y Escuelas que deseen otorgar el Bachillerato podrán solicitar que sus programas sean calificados como conducentes al grado de Bachiller ante el Ente Rector, si consideran que cumplen con los requisitos de grado.
3. Las carreras universitarias y las de cuatro años conducentes al título de "profesional" en la educación tecnológica y pedagógica deberán ser consideradas como de pregrado conducentes al Bachillerato.
4. Los Institutos y Escuelas podrán ser asimilados por universidades, e integrarse a ellas para reorganizar su currícula, ofreciendo sus carreras como la salida laboral intermedia del pregrado con título oficial.

**Contenidos Comisión de Educación Superior:** Mario Rivera Orams (coordinador), Augusto Mellado, Edmundo Murrugarra, Iván Rodríguez, Edwin Uribe, Gustavo Yamada y Hugo Garaycoa.

**Presidente del CNE:** Andrés Cardó Franco.

**Equipo Técnico del CNE:** Sonia Paredes

**Secretaría Ejecutiva del CNE:** Nancy Torrejón

**Edición:** Mónica Delgado - **Difusión:** Zarela Gallo y Marjorie Torero.

Para enviar sus comentarios escribanos a: [contacto@cne.gob.pe](mailto:contacto@cne.gob.pe)

## CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Av. De la Policía 577 Jesús María, Lima Teléfono: 261-4322 261-9522 / [www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe) E-mail: [cne@cne.gob.pe](mailto:cne@cne.gob.pe)