

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



La capacidad estatal en la implementación de una mejor política educativa para garantizar la calidad por parte de institutos públicos y privados y escuelas de educación superior en el Perú (2014-2017)

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR

Saúl Juan Cieza Mejía

ASESORA

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

Enero, 2019

RESUMEN

Es de especial interés de este trabajo analizar la capacidad estatal para llevar a cabo políticas públicas capaces de promover y fortalecer la educación superior técnica. También se busca conocer las potencialidades de esa capacidad estatal e identificar las razones por las cuales la educación superior técnica no ha ocupado un lugar de prioridad en la agenda política, más aún cuando es tan necesaria y urgente en diversos rubros de la economía nacional.

El presente trabajo se plantea la siguiente pregunta principal: ¿De qué manera se evidencia la capacidad estatal para la implementación de una mejor política educativa en el Perú por parte de institutos públicos y privados?

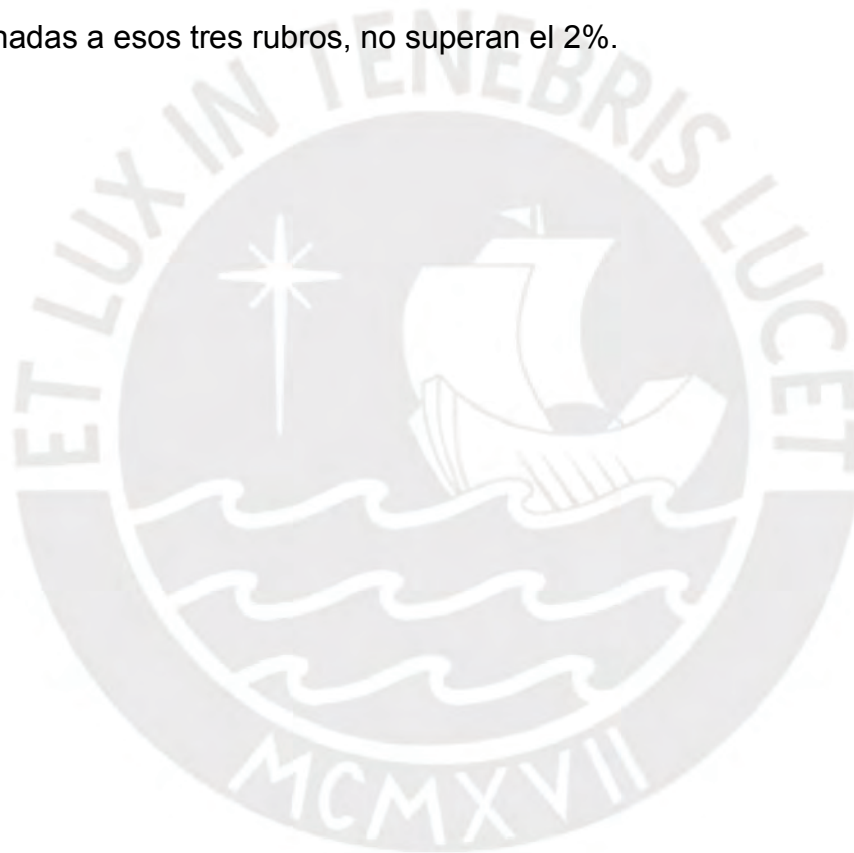
Como objetivos específicos se han trazado los siguientes: 1). Determinar la lógica del Estado para garantizar la oferta educativa de calidad por parte de los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior. 2). Determinar las políticas públicas que se llevan a cabo para incrementar la calidad educativa por parte de los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior y 3). Determinar cuáles son las reglas de juego que el Estado impone a los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior.

Como instrumentos teóricos se utilizan el Institucionalismo normativo y el análisis de la capacidad estatal.

La metodología consta de fuentes primarias y entrevistas semiestructuradas a directivos, empresarios y funcionarios públicos relacionados al sector educativo en el nivel técnico.

La conclusión principal describe el predominio de una desconexión entre las necesidades del mercado, las políticas educativas gubernamentales a nivel técnico y las demandas laborales.

Se requiere de una metodología y de la aplicación de un ordenamiento territorial de los institutos a nivel nacional. Agroexportación, minería e industrias alimentarias son tres áreas fundamentales para el país, sin embargo, a nivel nacional, la matrícula con respecto a carreras directamente relacionadas a esos tres rubros, no superan el 2%.



“Si la modernidad suponía el despliegue del sujeto, la libertad, la ciencia y la industria, ¿qué mejor medio para alcanzarlos que la educación? Pero además, ¿quién sino el Estado para asumir tamaña responsabilidad?”

Emilio Gautier (2012), p.21.



Índice

	Página
Introducción	7
Planteamiento del Tema	
Descripción del problema	
Justificación de la investigación	
Preguntas y objetivos de investigación	
Hipótesis General y Específicas	
Metodología	
Capítulo 1	20
1.1 Estado de la cuestión	20
1.1.1 Sobre la oferta y la demanda: investigaciones Acerca de la calidad educativa.	20
1.1.2 La capacidad estatal peruana con respecto a la educación superior.	20
1.1.3 El acceso a la educación en la sociedad peruana.	22
1.1.4 Las brechas: Obstáculos para alcanzar la equidad educativa.	27
1.1.5 Comparación con otras sociedades.	31
1.1.6 La Ley de la mano con el proceso educativo.	32
1.2 Marco Teórico	34
1.2.1 La trascendencia de las instituciones.	42
1.2.2 La capacidad estatal y la necesidad de construir valor público en la ciudadanía.	49
1.2.3 La implementación de las políticas públicas.	52
1.2.4 La calidad educativa: Diversas aproximaciones.	53
Capítulo 2	57
2.1 La lógica del Estado para garantizar la oferta educativa de calidad en las carreras técnicas.	57

2.2 SINEACE: Acciones desde la acreditación y la reglamentación.	76
2.3 El SINEACE y la situación de la educación Técnico-productiva y Superior Tecnológica.	98
2.4 Otros acreditadores avalados por el Estado: SENATI.	99
Capítulo 3	100
3.1 Políticas públicas implementadas en relación a la calidad Educativa por parte de los institutos privados y públicos	100
3.2 Las instituciones estatales relacionadas a la promoción de la educación.	116
3.3 Análisis del estudio multidimensional del Perú.	116
3.4 Contracción de los Institutos y Escuelas.	118
Capítulo 4	120
4.1 Las reglas de juego del Estado para los Institutos y Escuelas de Educación Superior.	120
4.2 Los procedimientos burocráticos y el estancamiento del Avance de la educación técnica.	135
4.3 El análisis de la Capacidad Estatal para monitorear la calidad Educativa permanentemente.	138
4.4 La educación superior y la OIT	140
4.5 La legislación de otros países de la región con respecto a la educación técnica.	140
Conclusiones	144
Recomendaciones	150
Referencias Bibliográficas	157
Anexos	164

Introducción

Uno de los problemas actuales más graves es el desempleo. Es común escuchar cómo economías antes estables como la española, por ejemplo, se encuentran hoy enfrentando altas tasas de desempleo. Del mismo modo, se replican estos escenarios en casi todos los países de nuestra región latinoamericana transformándose en un fenómeno global. Una característica; sin embargo, comparten varias de estas economías, incluida la peruana: adolecen de técnicos adecuadamente capacitados y competitivos para diversas áreas de la industria y el comercio.

Dado este escenario de demanda laboral en el campo técnico, se esperaría que exista una apuesta estratégica desde el Estado que genere un sistema educativo integrado y que lidere el proceso para darle sustento al cambio y permita generar mayor cantidad de técnicos en el país.

Tal como lo señala Mario Rivera Orams, se identifican en el sistema de educación superior peruana fallas como las siguientes: El Congreso de la República aún participa creando universidades públicas lo que distorsiona y genera mucho ruido en el sistema, una parte de la educación superior es licenciada por la SUNEDU y otra por el Minedu y, finalmente, la gestión de las instituciones del Estado está dividida rígidamente entre gobiernos regionales y el gobierno nacional.

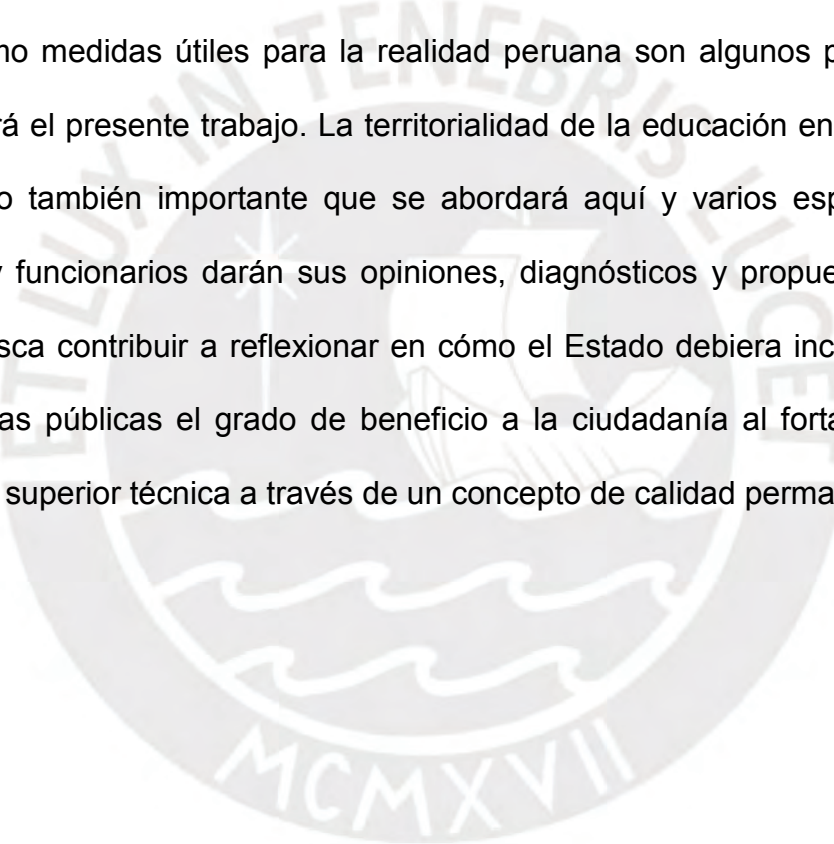
El período de estudio de esta investigación (2014-2017) se caracteriza por estar dentro de un proceso que contiene objetivos de políticas públicas nuevos en materia de reforma educativa, hay un planeamiento de mediano y largo plazo en el sector de educación pero cuya ejecución y aplicación es un proceso que esta investigación pretende analizar. En nuestro país es el sector escolar sobre el cual se asigna la mayor cantidad del presupuesto, siguiéndole muy de lejos, en un segundo lugar, el nivel universitario. Podría resultar incomprensible, dada la demanda laboral de técnicos que requiere el Perú, que se haya relegado al nivel técnico a una lista de espera, pero la realidad es compleja y, sobre ella, esta investigación pretende analizar el nivel de capacidad estatal con respecto a ese sector educativo.

El presente trabajo investigará, desde el punto de vista de la Ciencia Política, cuál es el nivel de capacidad estatal para atender este déficit de oferta de capital humano especializado en carreras técnicas en el aparato productivo. El nivel de autonomía, legitimidad y efectividad demostrarán si existe capacidad estatal. Luego de identificar las políticas públicas, recogidas en normas de Estado, concernientes al ámbito de la educación superior técnica, analizaremos si se llevan a cabo sin influencia externa indebida.

Se analizarán las razones de priorización tal como señala Thoening: “La política pública se caracteriza por la atención que se presta en su estudio a un tema de gran importancia: el trabajo de las autoridades investidas de

legitimidad pública o gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”. (Thoening 1997, p.19).

La educación superior se expande a gran velocidad en el Perú, y a la par de su expansión, aparecen las críticas acerca de su calidad. Determinar cuál es la naturaleza de los conceptos calidad y expansión, y a qué punto se pueden definir como medidas útiles para la realidad peruana son algunos puntos que desarrollará el presente trabajo. La territorialidad de la educación en el país es un aspecto también importante que se abordará aquí y varios especialistas, gestores y funcionarios darán sus opiniones, diagnósticos y propuestas. Este trabajo busca contribuir a reflexionar en cómo el Estado debiera incorporar en sus políticas públicas el grado de beneficio a la ciudadanía al fortalecer a la educación superior técnica a través de un concepto de calidad permanente.



Agradecimientos:

Pienso que no debiera existir un orden de prioridad para agradecer a las personas que permitieron que este trabajo de investigación se materialice. Toda ayuda ha sido valiosísima.

Con respecto a la decisión de enfocarme en la educación superior técnica en el Perú, deseo agradecer al profesor Frank Casas Sulca, quien me alentó a relacionar mi interés hacia las políticas públicas en el campo de la educación con mi experiencia laboral en institutos y universidades.

Fue igualmente valiosa la generosidad de Juan Fernando Vega Ganoza quien lamentablemente ya no se encuentra entre nosotros y a Flavio Figallo Rivadeneyra por dedicarme su tiempo y exponer con pasión sus puntos de vista acerca de la situación de la educación superior técnica y universitaria en el Perú y en otras latitudes.

Agradezco a mi asesora, Cecilia Beltrán Varillas, quien respondió con profesionalismo, amabilidad y paciencia a cada una de mis consultas. Fue ella quien, con su consejo permanente, transformó el cansancio que produce la construcción de una investigación en creciente interés generado por el anhelo de contribuir a un mejor nivel de calidad educativa en el Perú.

Mi agradecimiento es infinito para mis padres, Irene y Segundo Saúl, por siempre alentarme en cada proyecto que emprendo, y para mi esposa, María Vanessa, por ser mi compañera en este camino que recorreremos juntos.



Planteamiento del tema

Descripción del problema

Según La Ley de institutos y escuelas de educación superior N° 30512, se establece que su función principal es formar profesionales especializados y técnicos en todos los campos del saber. Además de producir conocimiento, investigación y desarrollo de la creatividad y la innovación.

Definir los alcances de la capacidad estatal para llevar a cabo políticas públicas que permitan reducir el déficit de técnicos adecuadamente capacitados en el mercado laboral peruano es sin duda importante pues no se ha generado una Política de Estado en materia educativa consolidada y sostenida.

Existe una sobreoferta de egresados universitarios y una creciente demanda insatisfecha de técnicos. Este fenómeno tiene entre sus causas principales en el Decreto Legislativo “Ley de Promoción de inversión en la Educación” N° 882 del 8 de noviembre de 1996, “que permitió que las instituciones educativas particulares puedan organizarse jurídicamente bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común y en el régimen societario. Este decreto menciona en su artículo 2 que: Toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones

Educativas Particulares, con y sin finalidad lucrativa”. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación.

Históricamente, el Estado peruano en el ámbito de la educación ha centrado sus esfuerzos y asignado sus presupuestos especialmente al nivel escolar y, en segundo lugar, al nivel universitario. La educación inicial, así como la educación superior técnica, han quedado relegadas en las políticas públicas. Llama la atención que la primera etapa de la educación que es vital y de gran interés en los programas de políticas públicas educacionales de los países que logran los primeros lugares en los rankings globales como Finlandia, Singapur y Canadá, permanezca al final de la lista de prioridades.

Del mismo modo, el ámbito técnico “no ha recibido un impulso permanente en el Perú, a pesar de que el mercado laboral muestra que hay un déficit de aproximadamente 200 mil técnicos adecuadamente calificados para cubrir las demandas de la industria”¹. Informe del Sineace - 2016.

El destino de los institutos públicos y privados se vio afectado por la proliferación de universidades. Las políticas públicas no estuvieron en su mayoría diseñadas para potenciar a ese nivel técnico. Por ello, analizar la capacidad estatal en la implementación de una mejor política educativa para garantizar la calidad por parte de institutos públicos y privados en el Perú

¹SINEACE: Informe sobre la demanda laboral de técnicos en el Perú y la desconexión entre estudio y oferta laboral - 2016.

(2014-2017) implica analizar el comportamiento de las autoridades y entidades competentes durante estos cuatro años y establecer los desafíos y obstáculos que tiene al frente la educación superior técnica en el Perú.

Justificación de la investigación

El presente trabajo tiene por finalidad conocer el grado de importancia de contar con un Estado que priorice en sus políticas públicas el desarrollo y el fortalecimiento de la educación superior técnica como una de sus herramientas fundamentales para el desarrollo. Es de especial interés de este trabajo reconocer el nivel de capacidad estatal para llevar a cabo políticas públicas capaces de promover y fortalecer la educación superior técnica, además de verificar y analizar las acciones realizadas en ese campo por parte del Estado Peruano en el período 2014-2017.

Se pretende medir esa capacidad o falta de capacidad estatal desde los enfoques normativos, de gestión, de inversión y de conceptualización del Estado para poner en marcha institutos públicos de calidad. También se analizará al sector privado que experimentó y experimenta un crecimiento vigoroso, institutos privados que ofrecen oferta técnica de muy mala calidad hasta otros que han logrado ofrecer una preparación muy buena.

También se busca conocer las potencialidades de esa capacidad estatal e identificar las razones por las cuales la educación superior técnica no ha

ocupado un lugar de prioridad en la agenda política, más aún cuando es tan necesaria y urgente en diversos rubros de la economía nacional.

Adicionalmente, el trabajo de investigación analizará el desempeño y la dinámica de los actores e instituciones involucrados en el sector público y en el sector privado y su influencia en las decisiones del Estado.

Preguntas y objetivos de investigación

El presente trabajo se plantea la siguiente pregunta principal: ¿De qué manera se evidencia la capacidad estatal para la implementación de una mejor política educativa en el Perú por parte de institutos públicos y privados?

Del mismo modo, se formulan las siguientes interrogantes:

¿Cuál es la lógica del Estado para garantizar la oferta educativa de calidad por parte de institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior?

¿Qué políticas públicas se llevan a cabo para incrementar la calidad educativa por parte de los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior?

¿Cuáles son las reglas de juego que el Estado impone a los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior?

Para responder a estas interrogantes, se ha establecido el siguiente objetivo principal: Determinar los rasgos y acciones que evidencien la capacidad estatal para la implementación de una mejor política educativa en el Perú por parte de institutos públicos y privados.

Como objetivos específicos se han trazado los siguientes:

Determinar la lógica del Estado para garantizar la oferta educativa de calidad por parte de los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior.

Determinar las políticas públicas que se llevan a cabo para incrementar la calidad educativa por parte de los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior.

Determinar cuáles son las reglas de juego que el Estado impone a los institutos públicos y privados y Escuelas de Educación Superior.

Hipótesis General y Específicas.

La hipótesis general basada en las preguntas y el marco analítico es la siguiente: La capacidad estatal en relación a la educación superior en el Perú se ejerce con diferente intensidad de acuerdo a sus diversos niveles: pre-escolar, escolar (primaria y secundaria), técnico y universitario. La capacidad estatal se manifiesta con una intensidad variable y baja hacia el nivel técnico a lo largo del período estudiado (2014-2017), especialmente, con respecto a la implementación de una mejor política educativa en el Perú dirigida a los institutos públicos y privados como resultado de las diversas dinámicas de los actores involucrados en el sector público y privado.

Otra hipótesis que sustenta esta investigación es demostrar que el Estado no promueve adecuadamente al nivel técnico para que sea también protagonista en la formación de generaciones adecuadamente calificadas y suficientes en número para satisfacer la demanda laboral.

La investigación también destaca el concepto de la técnica, que debe trascender al ámbito de los institutos, es decir, entender a la técnica y sus

beneficios para las sociedades, independientemente del nivel, sean estos técnicos, de pregrado o posgrado.

Como instrumentos teóricos se utilizarán el Institucionalismo normativo y el análisis de la capacidad estatal. De acuerdo a James March (1984, p. 734) el institucionalismo normativo se desarrolla en una lógica de apropiación que guía el comportamiento de los actores dentro de una institución. Se estudia a las configuraciones institucionales (en este caso aquellas relacionadas con las políticas educativas) en tanto tienen un impacto en los resultados políticos.

Adicionalmente, se analizará el fenómeno desde la perspectiva de la agenda pública, para que, a través del debate público, se incida en la priorización de la educación en la implementación de políticas públicas.

Metodología (Fuentes primarias y secundarias):

Fuentes primarias.

Entrevistas semiestructuradas a directivos y funcionarios del MINEDU, MININTER, SINEACE, INNOVA SCHOOLS, SENATI, LE CORDON BLEU, ASISTE PERÚ, PUCP, TECSUP y ZEGEL IPAE Instituto Peruano de Administración de Empresas. Las diez entrevistas fueron realizadas con la debida aplicación del protocolo de consentimiento informado las mismas que fueron adecuadamente firmadas.

Fuentes secundarias:

Estudios realizados por especialistas en la investigación educativa: GRADE y Banco de Desarrollo de América Latina.

Informes y estadísticas de entidades públicas como el SINEACE, Cinda e INEI.

Informes y estadísticas de organismos internacionales: OCDE y la ONU.



CAPÍTULO 1

1.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN

El Perú, desde hace más de dos décadas, ha evidenciado un paulatino progreso en su economía. Ello ha permitido que se implementen algunas políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Uno de los elementos indispensables para que esas condiciones de vida de la población mejoren es la educación. La educación es un derecho fundamental que para ser provisto con calidad requiere de un esfuerzo conjunto de las instituciones y la sociedad.

1.1.1 Sobre la Oferta y la Demanda: Investigaciones sobre la calidad educativa: Existen recientes políticas implementadas en el campo de la educación, especialmente en los años que comprende esta investigación (2014-2017). Evidencian algunas de estas políticas, la preocupación desde el Estado por mejorar la calidad del aprendizaje y la revalorización del docente. Lo importante es saber cuán efectivas han sido y qué estaría faltando por hacer.

La globalización exige a las naciones competitividad y diversificación en los servicios y bienes a ser producidos. Para hacer frente a este panorama

interconectado a escala global se requiere de una población capacitada técnica e intelectualmente².

Existe una reforma educativa que viene construyéndose lentamente y superando obstáculos permanentemente; sin embargo, debemos conocer cuáles son los logros o alcances de ella en este período. La tarea está pendiente por parte del Estado peruano y de la sociedad civil para contar con una educación de calidad y suficiente en número para satisfacer las necesidades en el nivel técnico. El marco jurídico actual cumple un papel decisivo en el devenir de la educación Superior. Tal como mencionó Tom Ginsburg en una entrevista que le realicé en octubre de 2016, “el marco jurídico permite que la estabilidad de las políticas públicas tenga más probabilidades de ser sólidas”³.

1.1.2 La capacidad estatal peruana con respecto a la educación superior.

La enseñanza de capacidades técnicas es vital en cualquier reforma educativa. Por ello, conocer el nivel de capacidad estatal orientada a contribuir a la implementación de políticas educativas es importante. El estudio del OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo “Avanzando hacia una mejor

² En su artículo “Masificación y Calidad de la Educación Superior”, Emilio Gautier se refiere al Utilitarismo como una corriente subterránea que está en la base de políticas asociadas a la expansión, regulación (cuando la hay) y gestión de la educación superior y de un concepto de calidad consistente con ello; el segundo relacionado con la teoría del capital humano como otra de las fuentes teóricas que fundamentan y legitiman la expansión de la educación superior (2012).

³ Entrevista realizada por mi persona al Dr. Tom Ginsburg:
<https://www.youtube.com/watch?v=bvRP5kmJiC8>

educación para el Perú” (OCDE 2016)⁴. En este estudio se destacan y analizan los avances y se recomiendan nuevas políticas públicas que vinculen a la ciudadanía con una educación de calidad.

Existe una cantidad creciente de universidades y una reducción en la cantidad de institutos y escuelas de Educación Superior. Por ello es indispensable enfocarse en la mejora de los recursos y procesos educativos. Las condiciones adversas y el mal uso de los recursos disponibles difícilmente permiten a las poblaciones más vulnerables ejercer su derecho a la Educación dentro de la sociedad peruana. Si bien es cierto que existen las normas, no existen las condiciones de esta capacidad estatal para ponerlas en marcha con la contundencia que requiere el aparato productivo.

1.1.3 El acceso a la educación en la sociedad peruana: Incremento y desafío.

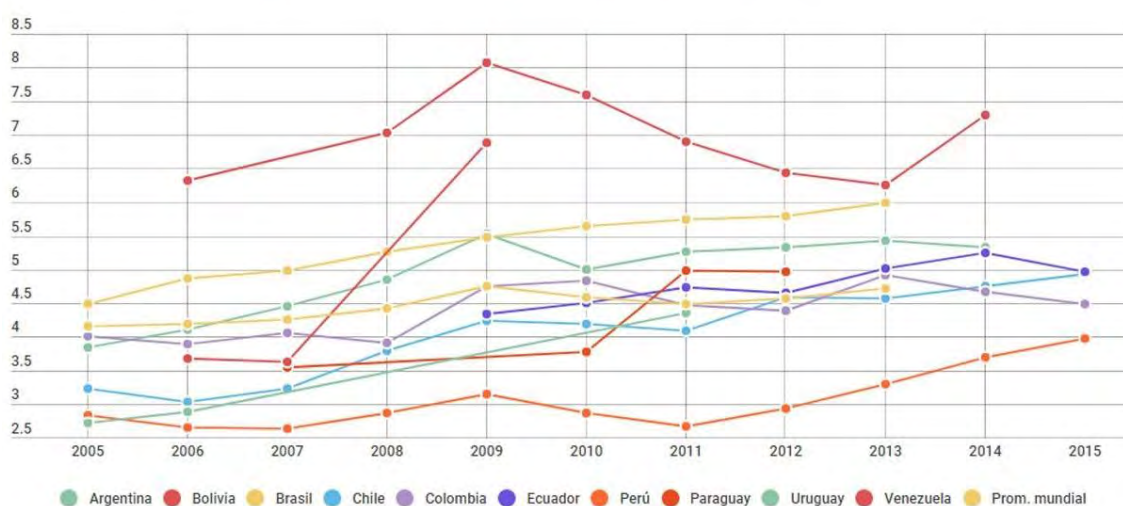
¿Nuestro Estado considera a la educación como un pilar central para promover un desarrollo duradero con equidad? Hubo una mejora en el desempeño del nivel primario, tal como lo muestra el TERCE (Tercer Estudio regional

⁴Ver el estudio de la OCDE a través del siguiente enlace: <https://www.oecd.org/dev/Avanzando-hacia-una-mejor-educacion-en-Peru.pdf>

Comparativo y Explicativo, 2015, p. 12) ⁵ y la ECE (evaluación Censal de Estudiantes) Ministerio de Educación aplica cada año.

En el año 2017, se registra que el Perú invierte el 3.9% de su PBI, según el Banco Mundial. Sin embargo, ese crecimiento no ha sido suficiente para que deje de ser la cifra más baja de Sudamérica.

Distribución del PBI en Educación por cada país de Sudamérica

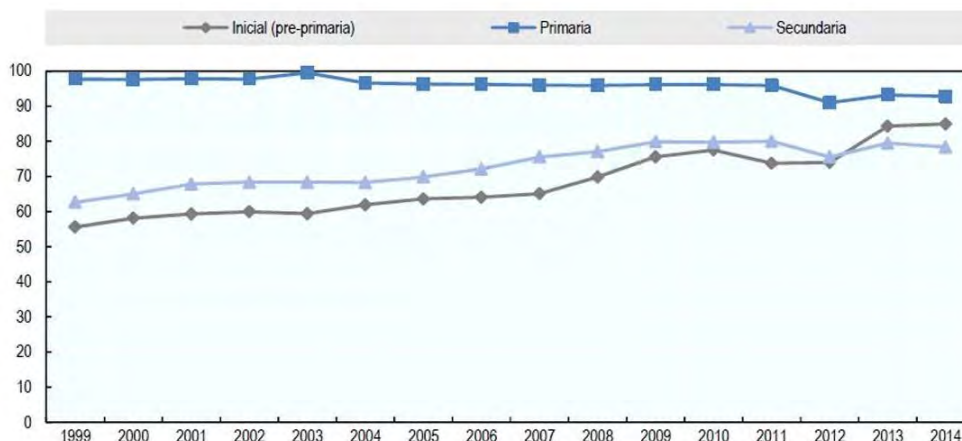


Fuente: Banco Mundial

Existe un crecimiento del acceso a la educación en los niveles escolares, técnicos y universitarios en la región y se ha experimentado un aumento significativo en las tres últimas décadas. En el siguiente cuadro se muestra las tasas netas de matrícula escolar en el Perú entre los años 2000 y 2014.

⁵ Los resultados del informe del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación son una herramienta útil para la toma de decisiones de nuestros gobiernos y de los gestores privados de educación superior. Ver el informe a través del siguiente enlace: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>

Tasas netas de matrícula por nivel educativo, 2000-2014 (%)

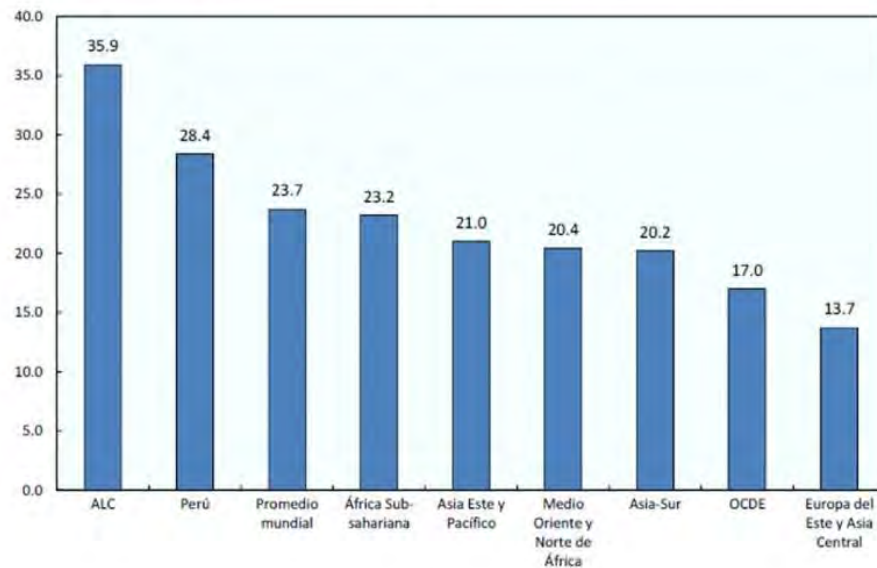


Fuente: UNESCO International Statistics (UIS).

Si bien es evidente que hay una expansión del acceso a la educación en el Perú, la cual es impulsada por políticas y programas realizados en el país por las condiciones favorables del progreso económico, también debemos mencionar que existe una baja pertinencia de las competencias en el Perú que se manifiesta a través de dos fenómenos como son el subempleo y el inadecuado uso de las competencias laborales, que se ven agravados por la informalidad. Adicionalmente, el flujo de estudiantes peruanos que logran estudiar cursos o carreras en el extranjero es muy débil. La experiencia internacional es crucial en la mejora del nivel de profesionales de un país.

Heckman menciona al respecto que: “La experiencia internacional confirma cómo la educación favorece el desarrollo posterior, tanto de competencias cognitivas como no cognitivas, y la inserción laboral futura”. (Heckman, 2006, p.190).

Empresas que declararon no encontrar trabajadores con las competencias que necesitan (%)

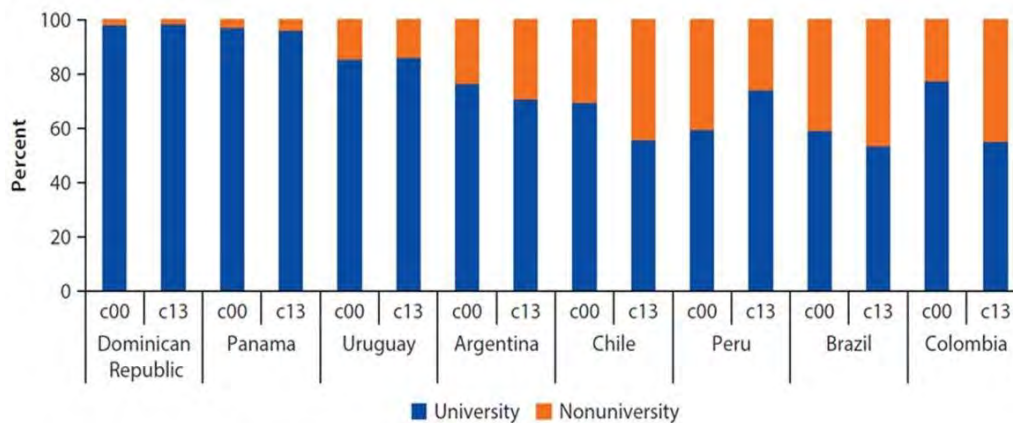


Fuente: Elaborado sobre la base de las Encuestas a Empresas, Banco Mundial.

De acuerdo al cuadro superior, elaborado por el Banco Mundial, se puede interpretar que existe un desajuste entre la educación impartida y las necesidades productivas. El porcentaje en el caso peruano es de 28.4%.

Cabe resaltar que nuestro nivel de educación superior técnico decrece con respecto a sus pares de la región. Chile, Colombia y Brasil experimentan un crecimiento notorio de su educación superior técnica tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Enrollment Share of University and Nonuniversity HEIs in Latin America and the Caribbean, circa 2000 and 2013



Source: Countries' administrative information; see annex 5A for detailed information.

Note: Data pertain to the following years: Argentina (2000, 2013), Brazil (2003, 2013), Chile (2005, 2015), Colombia (2000, 2013), the Dominican Republic (2006, 2011), Panama (2002, 2013), Peru (2005, 2013), Uruguay (2000, 2014). Enrollment in graduate programs is not included. See annex 5B, table 5B.1, for details on the institutions included in the university and nonuniversity sector in each country. c00 = circa 2000; c13 = circa 2013.

El incremento de matrícula para las universidades en el Perú se mantiene desde el año 1996, que entra en vigor la ley que permite la creación de universidades con personería jurídica de sociedad anónima. Los institutos, que antes de este año era destino de miles de jóvenes, perdió paulatinamente el atractivo al ampliarse y facilitarse el ingreso al ámbito universitario.

No existen incentivos para la mejora y especialización para el trabajador informal. El sistema informal es una vía más fácil para obtener ingresos pero no ofrece empleos de calidad dada la baja sofisticación del trabajo informal.

El Ministerio del Trabajo y el Empleo elaboró en el año 2014 un cuadro que muestra esta subutilización de las competencias.

Subutilización de las competencias según tipo de empleado y de empleo



Fuente: Ministerio del Trabajo y el Empleo del Perú, 2014.

1.1.4 Las brechas: Obstáculos para alcanzar la equidad educativa:

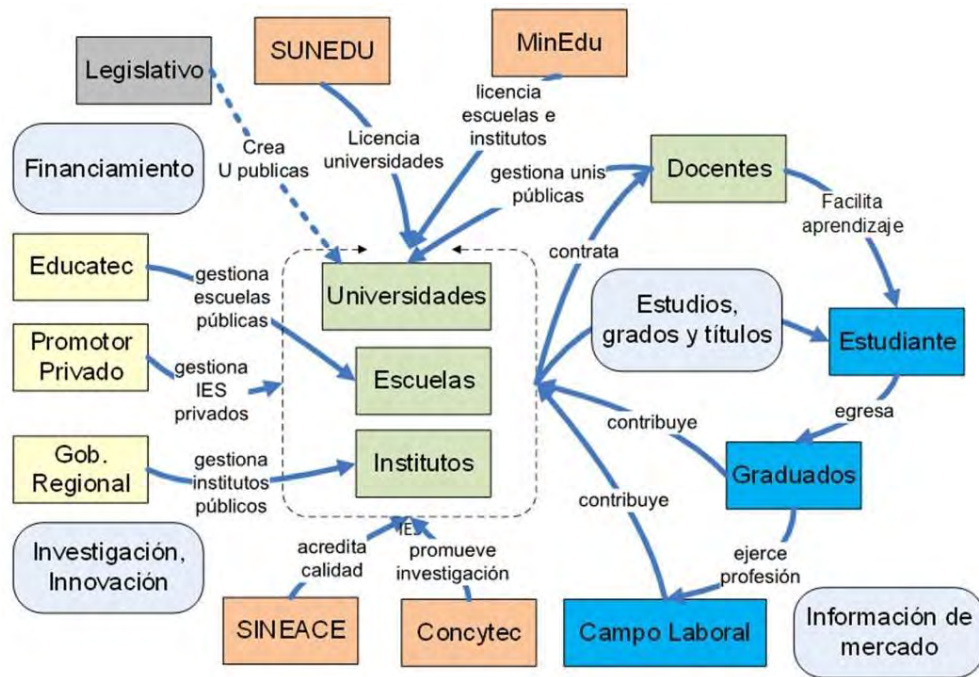
La educación superior en el Perú ha estado de espaldas a la ciencia y a la investigación. Sin una reforma de la educación superior, los emprendimientos privados contaban con un marco jurídico desde el año 1996 que les permitía crear facultades de acuerdo a sus intereses económicos sin la obligación de invertir en equipo y docentes para brindar una educación de calidad.

Es evidente que la inversión para implementar y ofrecer la carrera de Derecho, por ejemplo, es mucho menor que para una de ciencias que cuente con equipos de última tecnología. Mientras los institutos aún seguían estrictos parámetros estatales, iban perdiendo a los estudiantes que optaban por el

traslado a los nuevos centros universitarios. La calidad decreció y se estandarizó.

La promesa de la educación superior universal parecía haber encontrado su génesis. Con el transcurrir de los años, los resultados magros evidenciados por los egresados de las nuevas instituciones tuvieron una cruda consecuencia. La mala calidad de la educación impartida y la propagación de carreras que no eran compatibles a las necesidades del país, aunado a un aparato estatal mediocre materializado en la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), fue generando una corriente de protesta que se tradujo en la reforma de la educación.

Sobre el análisis del sistema de educación superior, Mario Rivera Orams, CEO de TECSUP (Entrevista 10), por más de una década, precisa que las atribuciones al Legislativo de crear universidades públicas, genera un ruido que distorsiona al sistema de educación superior en su conjunto. En páginas posteriores se analizará el conflicto acontecido por la creación de la Universidad de Tayacaja en Huancavelica. Otra distorsión sería que hay dos licenciadoras (SUNEDU y el MINEDU) en donde debiera haber una sola y la propuesta de creación de EDUCATEC.



Fuente: Cuadro elaborado por Mario Rivera Orams.

Mientras SINEACE acredita la calidad, el Concytec promueve la investigación. Ambas instituciones persiguen que los niveles de calidad sigan creciendo en la educación superior sean estas universidades, escuelas o institutos.

El poder legislativo mantiene su capacidad de crear universidades e institutos sin necesariamente tomar en cuenta las condiciones óptimas de infraestructura y capital humano, la SUNEDU se encuentra ante el problema de analizar también el licenciamiento de las universidades creadas desde este poder del Estado.

Según Alfageme: “Alrededor del 70% de quienes finalizan secundaria y quieren continuar sus estudios en educación terciaria prefieren hacerlo en una carrera universitaria que en una carrera técnica. Existe una idea errónea de que las necesidades del mercado laboral las debe suplir casi de manera exclusiva la universidad” (Alfageme y Guabloche, 2014 p. 31; CAF, 2014).

Con respecto a las Escuelas de Educación Superior es importante precisar las fuentes de financiación que las respaldan. En el caso de las escuelas públicas es el EDUCATEC el que las gestiona y financia. El Educatec está adscrito al MINEDU y crea a las Escuelas e Institutos públicos. Entre sus funciones se encuentra la de optimizar la oferta formativa pública. También puede fusionar escindir o cerrar Institutos o Escuelas Públicas. Su creación data del año 2015.

Los gobiernos regionales también están en capacidad jurídica de financiar la creación y mantenimiento de los institutos públicos de educación superior.

De otro lado, el capital privado es el que gestiona a los institutos privados. Existen, en este ámbito, aquellos que cuentan con tecnología de punta y se mantienen actualizados en los currículos de enseñanza; sin embargo también existen en la mayoría de casos, los institutos públicos con deplorable infraestructura y planes de estudios desactualizados.

1.1.5 Comparación con otras sociedades: La valoración a las carreras técnicas en el Perú

Las elecciones académicas de los jóvenes peruanos contrastan con lo que ocurre en las economías emergentes como las asiáticas o la alemana en donde la educación dual en el nivel técnico goza de un prestigio similar al del nivel universitario y donde el dinamismo económico y el crecimiento de la productividad ha sido elevado en los últimos años.

El sector empresarial e industrial demanda a más técnicos. Por supuesto, técnicos que estén a la altura de los avances tecnológicos. Detectamos entonces, que no basta con que una empresa tenga el dinero suficiente para invertir en maquinaria de última generación pues la escasez de mano de obra calificada haría que la inversión sea inútil. Siempre queda la posibilidad de traer del extranjero a técnicos adecuadamente formados para la manipulación de estas maquinarias; sin embargo, también su costo es elevado.

El esquema de formación no ha variado a pesar de que esta problemática no es nueva en el Perú. Desde los años 70 existe evidencia, sobre todo de los países del sudeste asiático, que demuestra que los plazos quinquenales para el mejoramiento de la industria y del capital humano son altamente rentables y sostenibles.

1.1.6 La Ley y el proceso educativo.

El marco jurídico que acompañe a ese esquema es de vital importancia; sin embargo, hay muy poco presupuesto asignado a su implementación; y se invierte mucho más en las universidades, por eso se entiende su reducción en tamaño como es mostrado en el gráfico previo. Lo bueno de la Ley es que contempla simplemente al pregrado y al posgrado y dentro del pregrado a la educación como el bachillerato técnico que son ofrecidos por los institutos y el bachillerato universitario. Ya están las normas, y lo que hay que establecer es si el Estado Peruano está cerca o lejos de aplicarlas.

Debiera existir un plan serio de reclutamiento docente que vaya aunado a incentivos para los mismos estudiantes. Las prácticas de los técnicos y técnicas en la industria a través de convenios sería una fuente principal de motivación.

Las industrias alimentarias así como la minería y la agroexportación requieren de un proceso educativo técnico que genere capital humano idóneo. Estas tres áreas son fundamentales para el Perú, y aún así ni la Ley de reforma educativa ha logrado superar el 2% en la matrícula en las carreras relacionadas a esos tres rubros.

No obstante, es importante recalcar que la generación de información relevante para padres de jóvenes y futuros estudiantes acerca de las universidades e institutos debe irse a la par del desarrollo de indicadores, con alcance universal, para acreditar la calidad de educación que imparten.

Existe una herramienta disponible desde el año 2015: el observatorio educativo y laboral Ponte en Carrera (www.ponteencarrera.pe). Esta herramienta permite tener acceso a información sobre las carreras con mayor demanda en el mercado. Al precisar los rangos de costos por carreras, se facilita que los padres de familia y los mismos jóvenes puedan tener una idea más clara de la inversión académica y de su devenir profesional.

Es muy importante reducir los niveles de deserción a través de oportuna y confiable información expuesta a través de portales online desde el Estado y desde las instituciones relacionadas al aparato productivo privado y público.

La reforma educativa debe asegurar la articulación del sistema educativo con las necesidades de la industria y el comercio. El aprendizaje flexible y fluido es posible de alcanzarlo si se mantiene la política iniciada por la gestión del ministro Saavedra y las demás que vienen sosteniéndola frente a los riesgos a la que permanece expuesta.

1.2 MARCO TEÓRICO

En el año 1813, José Ignacio Moreno, durante su discurso de la Jura de la Constitución Española, resaltaba la importancia de la sabiduría, la cual consiste en establecer el orden, no solo de las partes entre sí, sino también de éstas con el todo. Además Moreno, destacó la necesidad de que esta sabiduría sea comunicada a los hombres para enseñarles los modos de conducirse y de aspirar al bien de todos, cuando un fin común los ha reunido entre sí.

Eran los tiempos en que la Constitución de Cadiz ponía incluso por encima de la fidelidad al Rey, la obediencia a la Ley. Se inauguraba en nuestras tierras la división de poderes y la incorporación del constitucionalismo en todos los ámbitos de la vida.

Más de dos siglos después, nos encontramos con un Estado que aun carece de las herramientas para hacer posible una educación de alta calidad de manera equitativa a toda la población.

Según Juan Antonio Trelles⁶ “Hoy se discuten en algunos foros internacionales si la educación terciaria también es un derecho universal; es decir, que todos debemos tener el derecho a estudiar en un instituto de educación superior o una universidad. Eso ha generado una legítima demanda ciudadana que el Estado peruano no ha sabido responder correctamente, pues no ha respondido en términos técnicos, sino en términos políticos. No se requiere siquiera una

⁶Entrevista realizada por Saúl Cieza en la PUCP:

<https://www.facebook.com/217285458308343/videos/1752274548142752/>

opinión favorable del MEF para crear una institución de educación superior. Se han creado universidades sobre la base de otras universidades, por ejemplo, y se han partido otras. Muchas de ellas carecen de terreno, de planes de trabajo, con carreras creadas sin tener de base un previo estudio de mercado y, aún más, sin tener la capacidad de convocar a los docentes, ni medir el interés de potenciales alumnos en ese territorio. A pesar de ello, desde el 2014, hay un interés más claro por despertar la indignación colectiva ante tantos proyectos educativos truncos” (Entrevista a Trelles).

Fidel Tubino explica el mito de la educación superior y las percepciones que pueden explicar a la poca correspondencia entre la demanda y la oferta en la educación no universitaria. Tubino sostiene que: “En nuestro país, el mito de la educación continúa vigente. Por ello, con frecuencia, los jóvenes y los padres de familia de hogares de escasos recursos ven en la educación universitaria el medio de abrirse un futuro promisorio en medio de una sociedad de restringidas oportunidades” (Tubino, 2012 p.118). La ilusión del progreso es lo que anima y sostiene esta fantasía social. A ello contribuye también el hecho de que, lamentablemente, en nuestro contexto la posibilidad de seguir estudios superiores no universitarios socialmente valorados es escasa”. Efectivamente, las universidades han terminado en muchos casos por asumir estudios y tareas que en realidad les deberían corresponder a las escuelas técnicas o a los institutos de estudios profesionales o de actualización profesional.

Se evidencia una despreocupación histórica de parte del sector público y privado. También es el contexto de la región que explica tal incongruencia. Tal como sostiene Ricardo Cuenca: “se afirma con frecuencia que América Latina es la región más desigual del mundo y que el Perú es uno de los países menos uniforme en ese sentido de la región” (Cotler y Cuenca, 2011 p.57).⁷

Aun cuando la economía afirma que en la mayoría de los casos el crecimiento económico viene acompañado de un incremento de la desigualdad, en el Perú esta desigualdad se hace cada vez más profunda y muestra múltiples rostros, aparte del de la pobreza, la exclusión étnica, de género, etc. Según Cuenca: “esta situación se refleja, entre otros aspectos, en la exclusión social que experimentan ciertos sectores de la población en “sus mismos grupos”: nos referimos a las desigualdades “intracategoriales”, estas nuevas formas de desigualdad que experimentan aquellos grupos que, incluso teniendo trabajo asalariado o habiendo tenido acceso a la educación, no alcanzan la promesa que dichas trayectorias ofrecieron”.

La necesidad de los institutos tecnológicos y las escuelas técnicas son el resultado de un proceso histórico que describe Encina: “Desde comienzos del siglo XX, sin embargo, comienza una crítica al carácter abstracto de la educación y su desvinculación de la vida productiva. Si bien desde el siglo XVIII hubo una corriente que ponía el énfasis en la formación para los oficios industriales, esta nueva crítica adquiere visibilidad como cuestionamiento al

⁷J. Cotler (2011), “Introducción”, en J. Cotler y R. Cuenca, eds., Las desigualdades en el Perú. Balances críticos, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

sentido de la educación y la formación superior solo en las primeras décadas del siglo pasado”. (Encina 1962. p12).

De este modo, se pasó de un fundamento genéricamente humanista a uno fundado en las teorías del desarrollo, con lo cual giró también su concepto de calidad. Por lo tanto, ahora se evalúa si la calidad se refiere a si la educación satisface las nuevas funciones asignadas. Estas nuevas funciones requirieron de nuevas tecnologías educativas. Un personaje importante fue Benjamin Bloom, quien nació en Pensilvania en 1913 y falleciera en Chicago en 1999. Bloom presenta su teoría del planeamiento educativo y con ella empieza una nueva concepción de la educación basada en el utilitarismo y la teoría del capital humano.

En el caso del Perú, si bien hay un aumento en la tasa de retorno económico en el nivel educativo superior, se debe recalcar que son 358 los institutos tecnológicos a nivel nacional y los 700 cetpros públicos que tienen poca matrícula y muchas carreras; y no necesariamente atienden la necesidad de los sectores prioritarios del país. Debiera promoverse la inserción de manera integral y útil.

Juan José Diaz menciona que: “En el caso del incremento significativo en el acceso a la educación superior, el Perú tuvo durante las últimas décadas, una importante expansión de la educación superior: el número de personas

mayores de 15 años con educación superior se multiplicó por 144 veces entre 1940 y 2005.” (Díaz, 2008, p.84).

En el estudio de Muelle se encontró que “la probabilidad de alcanzar la educación superior para una persona de padre con estudios universitarios era 163 veces mayor que para una persona de padre sin educación y 26 veces mayor si el padre tenía educación primaria”. (Muelle, 1990, p.16).

Doce años después, Pasquier-Doumer halló que “si bien las desigualdades en los diferentes niveles escolares se han reducido fuertemente, la población indígena y rural sigue estando discriminada del acceso a la educación superior” (Pasquier-Doumer, 2002, p.13).

Sobre la capacidad estatal, Fabián Repetto (Repetto, 2003. p.15)⁸, Profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, sostiene que: “las políticas públicas: se deben diseñar e implementar con calidad, de modo coordinado, flexible e innovador siendo a la vez sostenibles y evaluables”. (Repetto, 2003). La pregunta para el caso específico de este trabajo sería: ¿por qué no se ha diseñado e implementado con calidad, de modo coordinado, flexible e innovador las condiciones que permitan un mayor número de interesados e interesadas en estudiar una carrera técnica? ¿Qué impide al Estado Peruano a estimular en los agentes privados y públicos que la brecha de oferta y demanda decrezca y sea la educación técnica un objetivo para más jóvenes peruanos?

⁸ El estudio profundiza sobre la política social en Latinoamérica. Ver el informe a través del siguiente enlace: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>

Para Bersch, Praca y Taylor “la capacidad estatal es la habilidad de una burocracia estatal para implementar políticas sin influencia externa debida” (Bersch, Praca y Taylor, 2013). Si miramos a las diversas instancias del Estado peruano, veremos la disparidad entre las agencias de acuerdo a la capacidad estatal de cada una de ellas. Existe una gran dispersión de las carreras públicas. Tal vez una de las razones por las que se creó SERVIR fue para darle racionalidad a la función de los servidores públicos. Hay organizaciones que sí tienen carrera pública.

En el sector de Educación, por ejemplo, son muchísimos los nombrados en el sistema CAS y no logra conformar con frecuencia un equipo estable pues no existe continuidad de política. No hay una carrera que dé incentivos para continuar y esta problemática se identifica en el gobierno central con mayor nitidez.

“La capacidad estatal es una de las características definitorias de cualquier sistema político” (Organski y Kugler, 1980). Según Skocpol, “la capacidad estatal es la habilidad de un gobierno de administrar su territorio con efectividad” (Skocpol, 1985). “En el mundo moderno, la sobrevivencia y el funcionamiento de un sistema político depende de cuatro capacidades estatales básicas: la capacidad de canalizar recursos financieros desde la sociedad hacia la búsqueda de lo que los formuladores y decisores de políticas perciben como el “interés nacional”, en segundo lugar, la capacidad para guiar

el desarrollo nacional socioeconómico, en tercer lugar, la capacidad de dominio a través de la creación de consensos (legitimidad) y, finalmente, la capacidad de dominar bajo el uso de la fuerza (capacidad coercitiva). Estas 4 capacidades son diferentes pero están interrelacionadas en la práctica. La legitimidad de un régimen depende de su desempeño. Si ese Estado es capaz de producir y proveer de los bienes económicos y los servicios sociales a sus ciudadanos en el nivel que ellos esperan o al nivel que prometió ese o esa gobernante, no tendrá un problema de legitimidad. Pero si ese Estado no es capaz de dirigir el sistema económico, entonces sufrirá un deterioro de su legitimidad. Con la capacidad de legitimación, un Estado puede dirigir sus actividades sin la necesidad permanente de usar la coerción. Sin legitimidad, ese Estado tendrá muchas dificultades para extraer recursos de sus ciudadanos y tendrá que afrontar altos costos para mantener el orden” (Habermas, 1975). Afrontar diversos escenarios problemáticos, debilitará la capacidad coercitiva de ese Estado. El deterioro de estas cuatro capacidades raramente ocurren en simultáneo, pero los cambios en una afectan a las otras.

Estaría en duda si realmente el Estado Peruano aplica esa segunda capacidad estatal que menciona Habermas: “guiar el desarrollo nacional socioeconómico en el tema específico de la promoción de la educación técnica como punto importante para promover la industria y, como consecuencia, incrementar también el empleo y reducir las desigualdades” (Habermas, 1975, p 167).

Raftery menciona que: “las desigualdades en el acceso a la educación son más probables allí en donde el servicio educativo no ha sido expandido de forma general y donde las sociedades tienen sus recursos económicos y culturales desigualmente distribuidos. Solo cuando el acceso a los diferentes niveles de educación llega a un punto de saturación, desaparecen las desigualdades educativas, así exista desigualdad social” (Raftery y Hout, 1993, p.136).

En el año 2000, Goldthorpe mencionó que: “en un contexto de expansión no generalizada y de mucha desigualdad social, las familias deciden continuar o no en el sistema sobre la base de una evaluación de sus costos y beneficios” (Goldthorpe, 2000, p. 156).

En el año 2013, Frank Fukuyama escribió un artículo titulado “¿Qué es la Gobernanza?”, en él señala que “básicamente existen dos grandes grupos que entienden la capacidad estatal de manera diferente. Uno de los grupos piensa que la capacidad estatal debe ser medida de acuerdo a lo que un Estado en particular produce. El otro grupo piensa que medir la capacidad estatal es una tarea mucho más compleja, tal como lo sostiene Fukuyama: “se debe medir a la capacidad estatal a través del análisis exhaustivo de cómo funcionan los gobiernos y la capacidad de sus procedimientos burocráticos en términos de la habilidad para llevar a cabo los objetivos propuestos y su autonomía” (Fukuyama, 2014, p.121).

Si seguimos a esta propuesta de Fukuyama, sería válida la interrogante: ¿Cómo pueden influir los Estados o las propias sociedades en los jóvenes sobre la decisión de ingresar o continuar o no en el sistema educativo técnico? ¿Funcionan nuestros procedimientos burocráticos con la capacidad suficiente para que se corresponda la formación de técnicos y la demanda de los mismos por parte de la industria?

A diferencia de Fukuyama, para Robert Rotberg y Craig Boardman sostienen que: “basta con medir lo que produce un Estado; sin embargo, para medir con precisión la calidad de esa producción se necesita de la consistencia de esa relación causal entre lo producido y los logros de los objetivos de esa política”.

Fukuyama, piensa que “es crucial maximizar la cooperación entre los diversos niveles de gobierno y alinear los procedimientos administrativos, es decir el diseño y la ejecución de las reglas de juego, a través de la correcta interpretación de las prioridades políticas y su traducción en objetivos políticos, en la administración adecuada de las finanzas públicas y en la creación del empleo” (Fukuyama, 2014).

1.2.1 El impacto de las Instituciones públicas: El Institucionalismo Normativo como instrumento Teórico.

Como instrumento teórico el Institucionalismo normativo ofrece enfoques adecuados para el análisis de la lógica de apropiación que guía el comportamiento de los actores dentro de una institución. De de acuerdo a

James March “la importancia del institucionalismo normativo radica en que estudia a las configuraciones institucionales (en este caso aquellas relacionadas con las políticas educativas) en tanto tienen un impacto en los resultados políticos” (March, 1984, p. 374).

Por supuesto, partimos del estudio de las instituciones formales que regulan el comportamiento de los actores; empero, debemos también reconocer que las prácticas informales conviven en nuestras instituciones.

Las acciones de las instituciones públicas tienen, lógicamente, un impacto en la vida de los ciudadanos, sea directa o indirectamente, y en múltiples formas. Las instituciones públicas brindan seguridad, servicios públicos, procuran el empleo, la jubilación y dirigen las inversiones de infraestructura. Somos los ciudadanos los que damos forma a estas instituciones públicas y las dotamos de un nivel de calidad (que puede ser bajo, moderado o alto). Contribuimos en esa calidad a través de nuestro voto, de nuestra acción política, de nuestro acercamiento a los debates de la coyuntura nacional, al usar un servicio público o, incluso, acudiendo a las elecciones locales, regionales o presidenciales.

La teoría le da validez a una investigación, pues permite conocer el grado de participación y compromiso de una ciudadanía frente a un tema crucial como el que aborda esta investigación: la educación técnica. Por ello, es importante determinar cuán comprometidos estamos con la reforma educativa en todos

sus niveles. Como ciudadanos y ciudadanas, a lo largo de nuestras vidas, interactuamos con las instituciones públicas, desde la obtención de nuestro DNI hasta del beneficio que podamos lograr de servicios o bienes públicos, por ejemplo, obtener aprendizaje técnico de calidad en un instituto público.

Como ciudadanos esperamos que el Estado facilite las condiciones para que seamos prósperos en la satisfacción de nuestras necesidades básicas. Cuando las instituciones no logran responder a estas demandas, o se perciben como proveedoras de beneficios exclusivos a una elite, entonces estas instituciones públicas pierden legitimidad y también la lógica de trabajo colectivo de una sociedad pierde valor y sentido, volcándonos a una situación de desconfianza e individualismo.

Las instituciones públicas están llamadas a cumplir con lo establecido en la Constitución: Los derechos fundamentales y los principios esenciales que garanticen la paz, el orden social y los derechos humanos. Entre esos derechos se encuentran dos relacionados a este trabajo: La Educación y el Trabajo.

Los ciudadanos esperan que estas instituciones les permitan tener las condiciones de desarrollo económico y social a través de políticas públicas adecuadas y la provisión eficiente de servicios y bienes públicos.

“Las instituciones públicas sostienen su legitimidad en la presunción de que actúan de acuerdo a la protección de esos derechos constitucionales” (Nussbaum, 2011).

Se calcula que hay la necesidad de unos 60 mil técnicos y técnicas por año, es decir, empleos nuevos. A esta situación se añade el hecho de que en el mercado técnico hay mucha rotación en el mercado laboral, es decir, hay muchos contratos temporales y proyectos estacionales. En tiempos de recesión, los centros de educación técnica incrementan su matrícula, y luego existen los problemas para que se incorporen al mercado.

Desde el año 2014 se inicia en el país una serie de medidas en el marco jurídico que permitieron dar cierto orden al sistema universitario y, posteriormente, al de los institutos públicos y privados. Se podría decir que hay, desde ese momento, una dirección política hacia la gobernanza. “La gobernanza está crecientemente asociada con la creación de estructuras diseñadas para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo” (Rothstein y Tannenber, 2014). Para Holt y Manning “Los modelos más horizontales, menos jerárquicos y más participativos en la administración pública son cada vez más difundidos. Los politólogos han identificado una serie de requisitos para que una gobernanza sea realmente efectiva lo cual va desde las nociones de imparcialidad y de efectividad en las decisiones de Estado, es decir, el desempeño adecuado del gobierno en la creación y distribución de bienes y

servicios hacia sus ciudadanos, hasta los conceptos como Capacidad Estatal (entrega de resultados en áreas específicas), la Autonomía Burocrática (el balance entre la respuesta a la dirección política), la Calidad de los Procesos Administrativos (Selección de personal basado en el mérito y no en el padrinazgo o clientelismo)” (Holt y Manning, 2014, p. 243).

De otro lado, “es importante analizar a la construcción del Estado (Nivel de profesionalización de la burocracia) y el Imperio de la Ley, además de las obligaciones de los líderes políticos para responder a sus decisiones ante sus votantes” (Fukuyama, 2014, p.178).

James March menciona que “en la mayoría de teorías políticas contemporáneas, las instituciones políticas tradicionales, tales como el sistema judicial, el Congreso y el poder ejecutivo, así como las instituciones económicas tradicionales, han decrecido en importancia con respecto a su anterior sitial en las recientes teorías de científicos tales como J.W. Burgess o W.W. Willoughby, o de economistas como Thorstein Veblen o John R. Commons o el sociólogo Max Weber” (March, 1984. p.135).

Skowronek ⁹ analizó los vínculos generados entre la industrialización con la política. La industrialización genera demandas políticas que llevan a la creación de un fuerte aparato administrativo nacional en Estados Unidos. En el Perú, se encuentran desvinculados el aparato industrial y la política desde el ámbito educativo. “La lucha de los actores políticos sobre quienes podrían controlar este nuevo aparato pone en riesgo los principios constitucionales generando confusión sobre los propósitos institucionales, los controles autoritarios y los límites gubernamentales: el poder de la burocracia es creciente” (Skowronek, 1982. P.145).

Tal como menciona March, “el concepto de institución no ha desaparecido de la teoría de la Ciencia Política. La visión básica que ha caracterizado la teoría política desde la década de 1950 son las siguientes: (a) Contextual, que son las inclinadas a ver a la política como una parte integral de la sociedad; (b) Reduccionista, que está inclinada a ver el fenómeno político como una consecuencia agregada del comportamiento individual; (c) Utilitaria, que se inclina a ver la acción como el producto de interés individual y altamente calculado y mucho menos inclinado a ver a los actores políticos como agentes de respuesta a obligaciones; (d) Funcionalista, que se inclina a ver a la historia como un mecanismo eficiente para alcanzar un equilibrio único y (e) Instrumentalista, inclinado a definir a la decisión política y la locación de recursos como las preocupaciones centrales de la vida política, y menos

⁹ Skowronek también profundiza el tema de la Capacidad Administrativa en la publicación “Building a New American State”.

enfocada en las formas en que la vida política es organizada” (March, 1984, p. 734).

Según Charles Tilly de la Universidad de Michigan, “las diferencias en la organización e ideología de una clase social parece llevarnos a advertir predecibles diferencias en las organizaciones e instituciones políticas” (Tilly, 1978, p.258).

En la actualidad, existe un renovado interés en las instituciones, lo cual no solo se replica en el ámbito político, sino en las tendencias económicas, además de haber generado códigos profesionales y normas sociales. Por ejemplo, para el ingreso del Perú a la OCDE, se evalúa la salud, la educación y la fortaleza de sus instituciones. El nuevo Institucionalismo insiste en el rol autónomo de las instituciones políticas. El argumento de que las instituciones puedan ser tratadas como actores políticos yace en la necesidad institucional de coherencia y autonomía. En el campo educativo, la OCDE exige a sus miembros unos estándares educativos mayores a los que puede el Perú hoy exhibir.

La necesidad de autonomía defendida por March, es vital para que las instituciones políticas sean más que simples espejos de las fuerzas sociales.

Un buen diseño institucional, devendrá en instituciones que moldean a sus participantes. Es decir, en el caso de estudio, los estándares solicitados por el SINEACE y los requisitos solicitados a las escuelas e institutos deberían llevar consigo un perfil de técnico o técnica deseado para el desarrollo personal y para las necesidades del país. El SINEACE debería entonces tener una cultura organizacional positiva que la haga eficaz. Sus reglamentaciones institucionales debieran condicionar a sus competidores en el proceso de maximización de beneficios: el individuo estudia una carrera técnica para ser útil a sí mismo y a su familia y, aunque no es su prioridad, se convierte también en un elemento útil que suple una necesidad del país. El MINEDU por muchos años fue juez y parte, ser el ente normativo y el ente ejecutor a la vez porque era el que gestionaba y dirigía la marcha de los institutos y a la vez daba las normas de cómo debía de ser. En la norma (la Ley de institutos) ya se ha separado pero no aún no en la práctica.

1.2.2 La necesidad de asignar autonomía a los institutos públicos.

Para algunos especialistas, la decisión de quién debe enseñar o no debiera ser el instituto y no el Estado. La autonomía del instituto público debiera ser mayor.

En el mundo de las universidades peruanas, menciona el entrevistado Mario Rivera Orams, actual director Ejecutivo de TECSUP y UTEC, hay aproximadamente 130 universidades que sí están en funcionamiento, mientras que hay más de 40 escuelas agregadas dentro de la Ley Universitaria que tienen una autonomía que les causa problemas pues no saben cómo operar.

Los institutos también cuentan hoy con un marco legal que les permite operar con facilidad, pero es la demanda de estudiantes la que es baja.

La inversión pública (políticas, programas y proyectos) deberían generar valor público, lo cual genera un cambio social y se manifiesta en efectos e impactos en la calidad de vida de las personas generando mayor acceso a derechos tales como la educación técnica y a la equidad en las relaciones sociales.

No debemos olvidar, sin embargo, que detrás de cada inversión pública, existe un interés político que pudiese afectar el total potencial de esa capacidad estatal.

Barbara Geddes de la Universidad de California aborda este tema desde los intereses de los líderes políticos. El interés principal es mantenerse en el cargo y prolongar el tiempo de posesión de poder. En las políticas públicas entran a tallar las reglas de los partidos políticos, las reglas de juego electorales y otros caminos de acceso a puestos de poder. Para Geddes, “el líder político está siempre sometido a tentaciones que dirijan su comportamiento de forma autónoma a los intereses de la sociedad. El dilema del político es el conflicto entre sus necesidades de sobrevivencia como líder en el corto plazo y el interés colectivo en el desempeño económico y social en el largo plazo” (Geddes, 1994, p.42).

Al analizar a las instituciones que estructuran el acceso al poder, podríamos entender cómo algunos políticos ocasionalmente actúan de manera independiente a los intereses de la sociedad. Al mismo tiempo, Geddes menciona que los políticos no siempre pueden implementar las políticas públicas de acuerdo a sus intereses personales. Por lo tanto, podríamos decir que si bien existe una voluntad por desarrollar la capacidad estatal, los intereses políticos en el corto plazo de ese líder pondrían en riesgo los objetivos colectivos de largo plazo. ¿Acaso no estaría allí la razón por la cual se postergó y posterga una contundente e irrefrenable reforma educativa en el Perú?

Para la investigadora californiana, “los políticos no generan con frecuencia reformas administrativas por dos razones: (1) Para el ciudadano común en los países en desarrollo, alcanzar la competencia administrativa y un comportamiento honesto generalizado es un problema de acción colectiva. Por lo tanto el interés de la ciudadanía por las reformas no tiene lugar en las demandas políticas. Entendemos a la Acción Colectiva como el conjunto de acciones llevadas a cabo por un grupo de personas cuyos objetivos son los mismos. (2) Los obstáculos existentes para la acción colectiva son más fuertes de lo que generalmente se piensa. Las soluciones cooperativas deberían ser mejores que las que los individuos podrían alcanzar de manera independiente o de aquellas que se logren de manera conjunta pero por grupos muy reducidos e informales” (Geddes, 1994. p.49).

Ante este escenario presentado por Geedes, “los políticos solo apoyarán las reformas si ello les ayuda electoralmente” (Geedes 1994, p.50). Las iniciativas para la reforma educativa no ayudaban electoralmente a los políticos, y los funcionarios, que en el año 2014 iniciaron las reformas tuvieron que atravesar muchos obstáculos como ocurrió en el caso del congresista Daniel Mora.

En la visión de Carl Schmitt, “la democracia existe cuando un gobierno ejerce el poder de acuerdo a la voluntad del pueblo. Las elecciones y los congresos son solo vehículos para concretar esta voluntad” (Schmitt, 1988 (1923)).

1.2.3 La Implementación de las políticas públicas

Desde este enfoque, la implementación de la reforma educativa en el Perú tendría que tener una naturaleza democrática, en tanto una mayoría de ciudadanos estaría a favor de ella, muy a pesar de que la mayoría de los congresistas peruanos del período 2016-2021 estaría intentando modificarla o eliminarla por intereses particulares.

Para James D. Fearon, investigador de Stanford University, “la justificación más común para una democracia electoral como forma de gobierno es que las elecciones competitivas les dan a los líderes políticos los incentivos para llevar

a la ciudadanía bienes públicos y a diseñar políticas públicas alineadas a las preferencias de los votantes” (Fearon 1999).

Dado que existen estos intereses particulares de los políticos, las reformas de largo plazo son siempre un desafío y casi un evento insólito cuando se llevan a cabo de manera efectiva y sostenida.

1.2.4 La Calidad Educativa: Diversas aproximaciones y la dimensión de una educación de calidad para la ONU.

Las Naciones Unidas definen el aprendizaje de la siguiente forma: “como un proceso que vincula las experiencias personales y del entorno para adquirir, enriquecer y modificar nuestros conocimientos, habilidades, valores, actitudes, comportamientos y nuevas formas de ver el mundo.”¹⁰

Christopher Winch, en su libro *Key Concepts in The Philosophy of Education*, manifiesta que la estructura de cada sistema de educación nos dice en realidad para qué está diseñado. La estructura del sistema educativo encarna los propósitos fundamentales de la educación y, a partir de allí, se determina la direccionalidad de todo lo demás: las instituciones, el currículum, la pedagogía

¹⁰Informe de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

y las evaluaciones. Para Winch “las sociedades consisten en diferentes grupos de interés que incluyen al gobierno, el aparato estatal, la sociedad civil y los empresarios: todos ellos tienen influencia en el tipo de educación que se provea a la población”. (Winch 1999. p. 276).

Noam Chomsky, en su libro *Chomsky On Miseducation*, manifiesta su preocupación y compromiso con la educación de calidad y su apasionada insistencia en el derecho universal a saber que debería tener todo ser humano. Chomsky describe en su libro las formas a través de las cuales la participación cívica consistente solo puede ocurrir cuando los ciudadanos, o como los calificó en un artículo periodístico Mario Vargas Llosa al grupo anónimo de una sociedad, “la gente del común”, comprenden a cabalidad la aplicación y las implicancias de las políticas.

Chomsky sostiene que “la existencia de una ciudadanía educada y participante depende casi exclusivamente de dos elementos: La democracia y la verdad. Primero, las instituciones educativas deben ser lugares democráticos en sí mismos. Para ello, propone que las autoridades sean electas y no nombradas por un consejo. Los profesores, intelectuales y académicos deberían estar liberados de las restricciones de ser trabajadores dependientes de una institución; es decir, reproductores de los valores dominantes y los privilegios que defiende el mito de la democracia”. (Chomsky 2004, p. 80).

Para Chomsky, la actual educación, a nivel global, no provee a los estudiantes las herramientas críticas que les permitirían develar el engaño y las mentiras. En vez de adoctrinar a los estudiantes, piensa Chomsky, las instituciones educativas deberían involucrar a los estudiantes en las prácticas de la democracia. Para el autor es muy importante conocer cómo el poder y la hegemonía funcionan dentro del contexto de la educación. De acuerdo a Chomsky, la democracia solo existe si hay verdad en la educación tal como recuerda el legado de John Dewey en la siguiente anécdota: “Fui muy afortunado de ir a una escuela cuya enseñanza se basaba en los ideales democráticos, en donde la influencia de las ideas de John Dewey eran mucho más sentidas y tenían mayor repercusión en la sociedad y en donde a los niños se les incentivaba a estudiar e investigar como un proceso de descubrimiento de la verdad por ellos mismos. John Dewey impulsó las prácticas pedagógicas que enlazaban las actividades académicas del estudiante con la educación cívica para construir una sociedad democrática”.

Para Dewey, “todas las sociedades son móviles, y tienen muchos canales para la distribución de los cambios permanentes, por ello, si la clase dirigente de esa sociedad es responsable, debería asegurarse que todos sus miembros sean educados en la iniciativa personal y la adaptabilidad, de otra forma, los ciudadanos estarán abrumados y agobiados por los rápidos cambios que ocurren en la realidad. La posición de Dewey define el tipo de clase dirigente (política y empresarial) que se requiere y que parece estar ausente en el caso peruano. No habría un interés “histórico” o de larga data, que demuestre que

hubo preocupación por construir una ciudadanía pensante, educada y por ende, más orientada a generar capacidades de adaptabilidad”.

Desde otro punto de vista, Noam Chomsky sostiene que “la libertad y justicia nunca ha sido provista de manera equitativa a todos los ciudadanos Estadounidenses. *Libertad y justicia para todos* es simplemente una frase comercial, una idea falsa que sirve para mantener, reproducir y esconder de la opinión pública, los diversos tipos de atrocidades que documenta Chomsky. De esa manera, se garantiza que esa gran masa estudiantil sea defensora de la cultura dominante en vez de ser activos críticos de una práctica democrática escasa y débil.

El punto clave sobre el rol que debiera tener una educación de calidad, se ve obstaculizado por el Statu Quo. Chomsky manifiesta que en una sociedad en la cual el poder reside en el capital, los medios de producción deben ser tomados por la fuerza, y en términos de educación, los medios de producción están divididos entre los poderosos (quienes obviamente no desean un cambio del Statu Quo) y los intelectuales y maestros que literalmente “producen” a los ciudadanos educados.

Capítulo 2:

2.1 La lógica del Estado con respecto a garantizar la oferta educativa de calidad en las carreras técnicas.

En América Latina, tal como lo manifiesta Dieter Nohlen, “la solución de muchos problemas estatales se aleja ante la búsqueda de los intereses de los diversos grupos políticos y existe la tentación de que el intercambio se politice, que la posición ideológica sustituya al argumento razonable y que la contingencia política se apodere de la ciencia política” (Nohlen 2011, p. 34).

El argumento razonable, efectivamente, estuvo ausente en la gestión de la educación superior en el Perú por mucho tiempo. Ante la evolución de las mallas curriculares en el mundo de la Administración, las Ciencias y otras áreas de estudio, los mecanismos utilizados por el Ministerio de Educación solo obstaculizaban o ponía freno a cualquier malla innovadora de algún gestor proactivo sea del sector privado o del sector público. Para acabar con cualquier idea de innovación, bastaba la frase: esa malla es la que me han aprobado y por más obsoleta que ésta fuera, finalmente, era la que prevalecía.

Para tener un panorama más claro de la situación a finales del año 2017, se precisaba que existan más institutos para mecánica pero con tecnología de punta, pues los que abundan son los que cuentan con equipos de la década del 70: Los módulos húngaros que los trajo el gobierno militar y que es una tecnología anacrónica. Los módulos no los tenemos en el país, y en muchos

institutos solo se refieren a ellos y a su funcionamiento en la pizarra. Existe muy poca vinculación con las empresas para alcanzar a poseer ese tipo de equipamiento.

Debiera haber calificación de menos de 1 año, luego la de 2 años (menos del 2% de la oferta), luego convalidar el instituto de 3 años y el de 5 años. Ese puente está roto. Los dos primeros niveles no existen. La educación técnico-productiva cubre esos espacios. Aproximadamente, 250 mil estudiantes estudian en estas en 1600 instituciones.

De esos 1600 estudiantes, la mitad tiene un director y un profesor y reporta una actividad de menos de 50 personas por año. Un universo muy poco motivado. Hay que poner mucho énfasis para que los estudiantes de secundaria tengan más opciones. Más tecnología debe haber en el nivel secundario para que puedan transitar a esta vía y llegar a los institutos posteriormente. La normatividad ya existe, hay que implementarla.

Nos preguntamos hoy si la lógica del Estado ha variado considerablemente en nuestro país en donde siete de cada diez trabajadores son informales, fundamentalmente subempleados. Según un estudio realizado por la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa (CCIA)¹¹, “en la región el empleo informal

¹¹ <http://www.infocapitalhumano.pe/recursos-humanos/noticias-y-movidas/siete-de-cada-diez-trabajadores-estan-en-la-informalidad/>

se incrementó de 72% a 85% entre 2007 y 2015. Estamos frente a un escenario en el cual urge el rol del Estado como promotor de las mejoras en las competencias de las personas en actividades específicas”.

Para Rosa María Marisca (Entrevista 7), “la lógica del Estado, con respecto al sector llamado a ser el principal en la capacitación para actividades específicas de la industria, se resume en el proceso de licenciamiento y en una postura nueva hacia el sector privado dejando de ser intervencionista y pasando a ser un soporte”. Según la especialista en gestión de educación superior técnica: “el equipo que viene gestionando desde el MINEDU tiene propuestas claras. Hay proyectos que se han materializado pero en general pienso que las APP (Asociaciones Público-Privadas) deben ser retomadas como una fórmula para implementar educación de calidad a bajo costo. Hubo proyectos que no han salido adelante todavía y me parece que hay buenas iniciativas. El Estado no va a poder solo, tiene que haber una relación más intensa con el sector privado”.

Esta afirmación nos lleva a ver los inicios históricos. Heidenheimer mencionaba que: “El ideal liberal de una clara distinción entre lo público y privado fue derrumbándose a partir de fines del siglo XIX. Las políticas públicas penetraron en prácticamente todos los aspectos de la “vida social”. (Heidenheimer, 1990, p. 215).

Hay una subvaloración del técnico en términos remunerativos. Según Teresa Nakano (Entrevista 4), ex funcionaria del SINEACE, la situación actual solo mejorará si hay una valorización de la educación técnica: “Si el mercado no remunera bien al técnico, entonces, seguirá siguiendo una elección de segunda opción. Si compite con un egresado de universidad, a pesar de estar mejor capacitado que éste último, tendrá una desventaja por una percepción errónea”.

La lógica del Estado debe estar enfocada a equiparar la valoración de todas las modalidades de educación superior disponibles. Las políticas deben estar direccionadas a construir valor de la carrera técnica en la percepción colectiva.

En opinión de Sandro Paz Collado (Entrevista 2), Director del SINEACE, “existe, a nivel de la educación superior universitaria, una buena coordinación y reuniones frecuentes para tratar temas relacionados con la forma en que las universidades pueden obtener financiamiento y aprender a gestionar mejor su forma de trabajar para poder obtener la acreditación. “La oficina con la que constantemente coordinamos desde el SINEACE es con la Dirección General de Educación Superior Universitaria DIGESU. Es una muy buena relación” menciona Paz Collado.

En el contexto en el cual se dio la Ley Universitaria, el SINEACE contaba con tres órganos operadores que estaban funcionando: CONEAU que veía

universidades, CONEACES, que veía institutos y PEBA que veía educación Básica y entre estos órganos no había una buena relación. Esto se debía a que tal como fueron creados por la Ley del SINEACE, se establecía que debía haber tres órganos operadores, y cada uno de ellos debía tener un Consejo. Cada uno de estos consejos tomaba decisiones y reportaba a un Consejo Superior; sin embargo, todas estas decisiones no eran coordinadas.

Existía, por tanto, un problema de coordinación interna que venía de origen y que era consecuencia de cómo se había organizado el SINEACE. Habían pasado varios años de funcionamiento y se había acreditado muy poco.

Según María Isabel León Klenke (Entrevista 1), Directora de IPAE, “los gobernantes y los legisladores, en ese momento, no entendían que un proceso de acreditación pasaba porque las instituciones educativas tenían que convencerse de que éste era un mecanismo que les permitiría la mejora y que a la vez era un proceso que requería mucha paciencia. “De alguna forma veo lo que le pasa a la SUNEDU en la actualidad, a lo que le aconteció al SINEACE en aquel tiempo. ¿Cómo es posible que se tenga 3 años en funcionamiento y apenas 30 universidades licenciadas? Habría que imaginarse cómo estaba el sistema educativo de la educación superior para poder entender que menos mal hay 30 y no solamente son 10 o 15. Otro tema que había, es que la ley del SINEACE es anterior a la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LEY N° 29158”.

La Ley a la que hace referencia la Directora entrevistada León Klenke, identificaba que todo organismo debía tener solo un Consejo Directivo, por lo tanto, el SINEACE estaba incumpliendo la Ley, pues éste tenía tres consejos.

Este punto nos lleva a analizar la racionalidad y la capacidad estatal desde los enfoques de Woodrow Wilson y de Mill. En la década de 1880, cuando Woodrow Wilson formuló la teoría esencial para su conceptualización de la burocracia. Wilson sostuvo que: “como entidad defensora del interés público, postuló la necesidad de establecer una clara distinción en que el servidor público la política y la administración” (Wilson, 1887, p.127).

De otro lado, según Simon: “El burócrata era el funcionario racional que servía al interés público, sin embargo, tanto la teoría como la práctica habían demostrado que las burocracias exhibían un grado considerable de irracionalidad o, por lo menos, una racionalidad limitada”. (Simon, 1945, p.42).

Lo político y lo burocrático se contraponen en el escenario que se describe a continuación: En el momento que se debía diseñar una Ley que desarticulara a la anterior, se encontró un buen espacio en la Ley Universitaria para que se pusiera en reorganización al SINEACE. Queda entonces la interrogante de si existía la intención de reformar el SINEACE o solo se pretendía evitar estas descoordinaciones internas y a la vez poner al SINEACE dentro del marco legal que exigía la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Lo cierto es que hasta diciembre de 2017 no existe una ley del SINEACE. La Ley Universitaria plantea que en noventa días debía salir la nueva ley del SINEACE pero ello no ha ocurrido.

El SINEACE sigue manteniendo la legalidad en el reconocimiento de acreditaciones otorgadas por agencias internacionales. Existe un nuevo mecanismo que permite hacerlo y es de interés de las instituciones educativas poder mejorar y que esa mejora los lleve a un premio.

La lógica del Estado, manifestada en las actividades del SINEACE, se enfoca en una mejora continua de institución educativa. Es necesario precisar que las acreditadoras internacionales pueden tener diversos enfoques: algunas ponen más énfasis en la investigación, otras son más rigurosas en medir la calidad de cada carrera. También existen las acreditadoras que se especializan en específicas facultades o especialidades como en Ingeniería o en Finanzas.

Para Paz Collado, “cada universidad es diferente y el modelo de acreditación del SINEACE se basa en nuestro respeto con respecto a la mejora de la calidad de cada institución la cual está centrada en la diversidad. Entendemos que las instituciones tienen diferentes intereses¹². La ingeniería industrial en

¹² En el 2017 se presenta el Modelo de Acreditación Institucional para universidades. Se muestra a través del siguiente enlace: <https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/Anexo-Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0279-2017.pdf>

una universidad pública del sur del país no es igual a una del norte. Hay matices y hay enfoques que son importantes respetar. En ese mismo sentido, también, debemos respetar a que una institución educativa decida buscar unos requisitos que le marque las pautas de la mejora”.

También es importante hacer una distinción entre lo que busca una institución educativa privada y otra estatal.

José Fernando Vega Ganoza (Entrevista 8), coincide en que el tratamiento a cada institución educativa depende de la región que ocupa; pero además, debe haber un cambio en el enfoque de la educación que el Estado no toma en cuenta: “La educación pensada como enseñanza debe ser sustituida por la educación pensada en el aprendizaje. La enseñanza no sirve para nada si no aseguran aprendizajes, por lo tanto hay que mirar a los alumnos y no a los profesores. Esto se justifica por muchas razones: la razón epistemológica, es decir, por cómo se aprende; por razones didácticas, para establecer la modalidad más apropiada y atractiva. Si no nos enfocamos en identificar lo que realmente necesitan los estudiantes en cualquiera de los niveles de la educación, no habrá aprendizajes. Y si no hay aprendizaje, no importa cuán sabia o sabio es el o la docente y la cantidad de grados que posea, simplemente será un fracaso”.

Los estándares actuales del SINEACE (requisitos de acreditación) demandan que la institución educativa defina bien el perfil de egreso. Según la institución ese perfil debe estar enmarcado en una necesidad del entorno, y estas instituciones deben ser evaluadas para saber si sus procesos culminan con la construcción de un egresado que reúna las condiciones deseadas. No es algo que sea monitoreado por el SINEACE. Esa podría ser una fase última de gran relevancia.

Según Marco Nuñez (Entrevista 9), Director de la Escuela de Posgrado Tecnológico de Senati, existe un déficit de aproximadamente 200 mil técnicos que requiere el aparato productivo nacional según un estudio culminado en setiembre del 2017. Las especialidades más requeridas son de mecánica, torno, soldadura y automotriz.

El SENATI, fue fundado hace 55 años por la Sociedad Nacional de Industrias, cuenta con 83 localidades en el país y es una asociación autónoma que se rige bajo una Ley propia. El SENATI está conformado por 14 consejeros de los cuales hay representantes de la SIN, El MINTRA, el MINEDU, la Asociación de PYMES y de Egresados entre otras, quienes son los que dictan las políticas para la gestión de la institución. Tiene aproximadamente 100 mil estudiantes.

Para Nuñez existe una práctica común en las empresas del sector industrial “El técnico con 8 o 10 años de experiencia año a año tiene diversos jefes que son

generalmente Ingenieros Industriales juniors. Los técnicos sienten que tienen un techo en la empresa, pues son conscientes que aún sabiendo mucho siempre están bajo las órdenes de un ingeniero o ingeniera de 26 o 27 años con muy poca experiencia laboral. Lo que nos hemos dado cuenta es que los técnicos no suelen ser promovidos a puestos de mayor relevancia. Pueden ser muy diestros en la parte técnica; sin embargo, carecen de herramientas de gestión y habilidades gerenciales. Y sin estas herramientas, de ser fue promovidos a cargos de supervisor, probablemente, entrarían en un Estado de estrés muy alto, ya no por lo operativo, sino por tener personas a su cargo. Por eso, SENATI incluye la enseñanza de habilidades blandas y herramientas de gestión para poder tener buena comunicación y capacidad de negociación, adquirir habilidad en el manejo de conflictos y fortalecer la autoestima para prepararlos en el marketing personal. Todo eso les permitirá tener una visión diferente y con mayores posibilidades de promoción”.

De la mano con este esfuerzo, SENATI no solo debe implementar estos cursos nuevos, sino hacer un trabajo de persuasión en la cultura corporativa para que las empresas puedan dar confianza y autonomía a los técnicos en cargos de mando. “Hemos visitado más de 80 empresas con el fin de, paulatinamente, cambiar esta mentalidad en las empresas. Por eso tenemos esta Escuela de Posgrado Técnico que, si bien no es convalidado por la SUNEDU, nos permite tener esta línea de trabajo paralelo” comenta Nuñez.

El SENATI, tiene autonomía para otorgar títulos a nombre de la Nación, pero no está dentro del marco normativo del MINEDU.

Juan Antonio Trelles (Entrevista 3), actualmente labora en el Ministerio del Interior; sin embargo, su experiencia en la gestión de educación superior data de hace varios años. Él fue parte del equipo que diseñó e implementó la Ley Universitaria con otros especialistas y políticos, entre ellos el entonces congresista de la República, Gral. Daniel Mora Zevallos. Trelles analiza la lógica del Estado para garantizar la oferta académica de calidad por parte de institutos de la siguiente manera: “para entender la lógica del Estado en el campo de la educación superior, creo que uno debe enfocarse en la discusión entre lo que le corresponde al Ministerio de Educación y lo que le corresponde al SINEACE pues se basa en un principio que es el rol que tiene cada uno. Al Ministerio de Educación le corresponde un rol en el ámbito superior en este caso técnico-productivo, de establecimiento de condiciones y de la supervisión de las mismas para garantizar que exista un servicio de calidad. Ese ha sido el rol histórico del MINEDU. Ha regulado la manera en que alguien crea un instituto como se crea una carrera; ha autorizado esas carreras y los límites de las mismas en términos de tiempo de formación, ha definido qué cosa es un instituto y qué cosa es una escuela. Mientras que en el caso del SINEACE, ésta nace como un sistema que tiene por objetivo garantizar un nivel educativo más alto que el del MINEDU. El Ministerio te permite empezar a funcionar con el licenciamiento; el SINEACE te pone las estrellas con la acreditación”.

¿Cuáles son, entonces, los puntos de contacto y que podrían ser de tensión entre el MINEDU y el SINEACE? Debe haber concordancia en la determinación de indicadores. El MINEDU pudiese manifestar su demanda de docentes con ciertas características para poder enseñar tal carrera y el SINEACE exige requisitos más rigurosos. Mientras el primero pide un docente preparado, el segundo exigirá un Magister o un Doctor.

“Los sistemas de aseguramiento de calidad deberían basarse en criterios comunes. Los indicadores son diferentes y allí es donde la lógica del Estado no logra cohesionar criterios entre sus organismos. En el Perú el SINEACE ha tenido algunas debilidades. Las instituciones educativas tenían representación en los organismos acreditadores de calidad y eso dificultaba cierta claridad u objetividad en el proceso. La segunda debilidad del SINEACE es que no tenía tampoco niveles de licenciamiento muy exigentes. Igual pasó con las universidades, no había indicadores claros para licenciar a una universidad, entonces el sistema de acreditación bajó tanto que era como un licenciamiento. Por eso si uno ve las carreras en la universidad, te mencionan que ya están acreditadas, y esto se entiende pues los parámetros son muy bajos. El que exista los dos sistemas (acreditación y licenciamiento) no te garantizan nada. Lo que te lleva a obtener la optimización del servicio es lograr que ambos sistemas sean eficientes. En un sistema racional estos indicadores se van moviendo hacia arriba. Plantas una línea y luego otra superior. Así sucede en el sistema ecuatoriano en donde te ponen plazos y si no los cumples, entonces sales del sistema; luego de un tiempo se establecen nuevos parámetros y así, sucesivamente. Hay, entonces, una necesidad de que esos indicadores

también se innoven. Hoy, la tensión que existe, además, se da porque la Ley Universitaria declara en reorganización al SINEACE, pero esa ley no se ha dado” sostiene Trelles.

Durante el Gobierno de Ollanta Humala se promovió e implementó la Ley Universitaria, pero varios de sus gestores, entre ellos Trelles, reconocen haber fallado en no explicar adecuadamente que la intención no era desaparecer el sistema de acreditación, sino que era adaptarlo a un modelo diferente que permitiera tener licenciamiento y acreditación al mismo tiempo, además de eliminar la participación de las propias instituciones educativas en el proceso.

Esa tensión persiste, si bien el SINEACE sigue adaptándose y sigue implementando un modelo de acreditación para el ámbito universitario y para el ámbito de los institutos.

El marco de evaluación de los institutos ha desarrollado indicadores de licenciamiento en base a lo que había desarrollado la SUNEDU para el ámbito universitario.

Con respecto al análisis de la educación en el Perú, los marcos legales han insistido en la necesidad de que sean los licenciados en Educación los únicos llamados a la enseñanza; excluyendo a los especialistas de las áreas laborales

en la tarea de participar en el proceso de aprendizaje. De ese modo, una ingeniera brillante no podrá enseñar Matemáticas, lo cual podría hacerlo de manera destacada. Ese papel, el Estado lo ha reservado solo a los titulados en Pedagogía. Finalmente, lo que hace el Estado, es anular a los expertos en las numerosas especialidades que brindan el ámbito universitario y el mundo laboral en este proceso de aprendizaje.

Como señala Wildavsky, “el análisis de las políticas públicas requiere tanto de arte como de oficio” (Wildavsky, 1979, p16).

Vega Ganoza opina al respecto de esa multidisciplinariedad que es tan necesaria como afirma Hogwood: “En algunas universidades públicas y privadas peruanas, incluidas algunas prestigiosas, muchos de los que van a estudiar a la Facultad de Educación, son aquellos que no alcanzaron un puntaje alto en el examen de admisión. Hemos construido un sistema triste para la formación de docentes. Mi equipo de trabajo en el Ministerio de Educación estaba constituido por profesionales de las más diversas especialidades. Había filósofos, economistas, psicólogos, antropólogos, ingenieros, físicos, historiadores, administradores, entre otros. Esto era porque siempre pensé que se requería tener una serie de profesionales de diversas áreas del conocimiento para entender y hacerle frente a las necesidades de nuestra sociedad que, de hecho, es muy heterogénea. Teníamos que implementar el sistema estadístico, el sistema de medición de calidad, los

sistemas de evaluación y planificación. A mediados de los noventa, introdujimos las computadoras al Ministerio de Educación”.

Dependiendo de la visión de cada nuevo Ministro, esta diversidad de funcionarios provenientes de diversas especialidades puede ser sustituida por profesores. Lo que suele ocurrir es que las políticas cambian con esta sustitución o lo que es peor, que no se haga nada.

De otro lado, nuestra nación es heterogénea en muchos aspectos. Tal como comenta Juan Fernando Vega: “En Quechua, para la palabra “nosotros” se usan dos términos: ñuqanchik y ñuqayku. Ese es solo un pequeño ejemplo que explica las diversas percepciones y concepciones de cada cultura. El Perú también cobija a muchas culturas, por eso, el Estado peruano debe contar con un capital humano con diversas especialidades, como lingüistas, sociólogos, antropólogos, entre otros, para poder entender las diversas culturas de nuestro país; de otra forma, no se pueden diseñar e implementar políticas educativas serias. El Perú tiene entre 30 y 60 lenguas y es materialmente imposible hacer material para tantas lenguas”.

En la India, por ejemplo, el lenguaje de la programación usa casi exclusivamente el idioma inglés. Al igual que en nuestro país, en la India coexisten muchas lenguas, pero el lenguaje del conocimiento es el inglés,

mientras que la lengua nativa se ocupa de los temas sensibles del mundo interior y del entorno comunitario.

Ahora bien, si una de las alternativas para la educación es su enfoque hacia el aprendizaje y no hacia la enseñanza; entonces sería válido que los gestores de las políticas educativas se formulen la siguiente pregunta: ¿Quiénes son los que saben cómo se aprende? Para Vega Ganoza debieran ser los filósofos y los psicólogos, por dominio de la epistemología y la psicología del aprendizaje, respectivamente. Los profesores, por formación académica, no son expertos en estos dos campos.

Vega Ganoza sostiene que las competencias son una invención de los empleadores, no de los pedagogos. Los empleadores quieren saber qué haces y en qué eres bueno, no el grado académico que puedas tener.

Aquí entramos a la dimensión utilitarista de la educación: es decir preparar y educar para una tarea en el mundo de la industria o el comercio.

La ley del Gobierno de Alejandro Toledo, prohibió que se contratara en la Educación Pública a personas que no tuvieran el título en Pedagogía. La lógica del Estado por un lado, quiere conectar a las demandas del mercado laboral

con los egresados de institutos, pero a la vez excluye a quienes son los expertos de cada especialidad que trabaja en cada sector productivo.

Si bien esta investigación se centra en la capacidad del Estado para garantizar oferta académica de calidad en el ámbito de la educación superior técnica, es innegable el papel preponderante y la influencia que ha tenido la Ley Universitaria en la educación en todos sus niveles y modalidades. Existen 142 universidades en el país, de las cuales 91 son particulares. 50 son asociativas (sin fines de lucro) como la PUCP, la Universidad Ricardo Palma o la Universidad de Lima; y 41 son societarias (con fines de lucro) como la Universidad San Ignacio de Loyola, UPC, la Universidad César Vallejo y la Universidad Alas Peruanas.

Efectivamente, una Ley puede surgir por muchos factores. Uno de ellos es el factor político, el reclamo social ante alguna necesidad como la forma en que se debiera regular algo o que se empiece a regular si antes no se ha regulado. Otro factor puede ser técnico, en la cual la Academia promueve un espacio de reflexión y surge así la necesidad. Para Trelles “la Ley Universitaria surgió por el consenso de muchas universidades públicas representadas por asociaciones de estudiantes y docentes que son las que están organizadas y que quieren un cambio en la universidad pública, porque la Ley Universitaria regula básicamente la universidad pública. Había una serie de actores sociales y políticos que pedían un cambio de una Ley que tenía 30 años sin haberse cambiado. Hubo una serie de diagnósticos sobre el Estado de la situación de la

educación privada universitaria pero en ese espacio no se movilizan los actores estudiantiles o docentes de la misma manera que en el ámbito público porque tienen una alta rotación, o porque no les interesa y el ámbito de politización es menor en el ámbito privado. Ya se han caído los paradigmas de los años setenta, las universidades privadas no son las mismas hoy. Allí no había mucho motor, pero sí muchos diagnósticos”.

En el ámbito político, había un interés a raíz de un trabajo político dentro de la Comisión de Educación del Congreso que presidía el congresista Daniel Mora, con otros actores políticos que también venían de la Academia y de la reflexión del ámbito político en el Perú, que estaban de acuerdo y aglutinaron a estos otros actores de las universidades públicas alrededor de este proyecto. Se fueron sumando algunos otros actores sociales universitarios también del ámbito privado que entendía que había que cambiar las cosas y mejorarlas. Hubo también una voluntad política del Presidente Humala quien decía públicamente que había que acabar con las universidades de “medio pelo”.

Trelles recordó durante la entrevista que, excepto Humala, ningún candidato propuso la reforma de la educación superior: “es más, creo que a algunos candidatos les incomodaba la Ley Universitaria. También estaban algunos actores económicos que estaban marcadamente en contra de la Ley y que tenían representación política; entonces, ése es el primer nivel de discusión o generación de la Ley Universitaria. Es cierto que, en la discusión de algunos considerandos, lo que encontramos fue la etapa de negociación con el

Ministerio de Educación, pues la Ley ya estaba en la Comisión de Educación. Lo que tenía la Comisión era mucha regulación en términos del mal ejemplo. Había mucha información de lo mal que funcionaba el ámbito público y privado. Entonces si le preguntabas a la Comisión por qué son 10 semestres; la respuesta era que conocían universidades que en tres años formaban ingenieros. Esa realidad debía cambiar y por eso nos propusimos hacer obligatorios los cinco años de estudio” comenta el entrevistado.

En ese proceso de negociación también se limitó el uso del Internet en el proceso de formación académico porque sino muchas instituciones sacarían ventaja y harían el programa completo a distancia.

Eran una práctica común las diversas maneras en que los promotores privados y públicos se escabullían de los límites que establecía la Ley. La creación de universidades era y sigue siendo una debilidad en el Perú porque no existen estándares de calidad que se deban cumplir para recibir el permiso correspondiente. Pareciera que bastase con la voluntad de abrir una universidad y contar con los requisitos económicos. Trelles grafica esta problemática: “por ejemplo, políticamente, un congresista decía: ‘Mi pueblo necesita una universidad’ y en el papel no importaba si no había dinero, si no habían docentes, no importaba la ausencia de laboratorios y, así nos hemos pasado años con nuevas universidades que son de papel hace 6 o 7 años y no pasa nada, o pasa algo como con la Universidad de Tayacaja, Huancavelica, la cual fue creada en el 2011 por Ley 29716. En ese caso hubo muertos.

Entonces esos actores o promotores políticos del ámbito público, empiezan a entrar en un debate en torno a ello. El debate técnico fue bastante pobre una vez que el proyecto de Ley estaba hecho, y se convirtió en un debate político y legal, pero en menor medida técnico, que no significa que no hubiera argumentos técnicos para cambiarlo. El nivel de la opinión pública y de los representantes políticos era muy bajo. Todos los argumentos a favor o en contra eran muy simplistas, entonces, ¿en qué se basó nuestro análisis? Nosotros cuando llegamos al Ministerio de Educación, vimos todo lo que se proponía la Ley y aquello que era nuevo y lo que era repetición de lo que existía. Sobre lo que se repetía que ya existía no había mucho hincapié que hacer, solo en cosas que nos parecía un vicio porque tampoco sabíamos cómo se iba a mover el mercado. Hay que recordar que el Ministerio de Educación no tenía historia en la universidad a diferencia de la larga historia con los institutos a quienes desde décadas atrás se les dice qué enseñar” (Trelles, Entrevista 4).

2.2 SINEACE: La lógica de la acreditación y la reglamentación.

Existen cambios en la realidad del país con respecto a la educación. Las políticas públicas en el campo educativo, así como los organismos estatales que monitorean su desempeño, fiscalizan el actuar de las instituciones y acreditan la calidad de las instituciones educativas.

El **SINEACE Sistema Nacional de Evaluación Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa**, debiera cumplir con ese papel protagónico en su participación en estos cambios y reformas.

El licenciamiento inicia con el trámite obligatorio previo para probar ante el organismo estatal, que se cumplen con las condiciones básicas que exige la Ley para iniciar el funcionamiento de un instituto o de una escuela superior sean privados o estatales. La acreditación, en cambio, es voluntaria y tiene por finalidad dotar y hacer visible de un mayor prestigio a la institución al resaltar la excelencia académica de una o todas las especialidades que en esa institución se ofrecen.

Para María Isabel León Klenke, Directora de IPAE, “el Estado debiera centrarse en el tema de licenciamiento y no tanto en la acreditación porque el Estado ha vuelto a foja cero en el ámbito de esta última. Los institutos tienen una Ley nueva. En el año 2009 tuvimos la primera ley, pues antes nos habíamos regulado por Resoluciones Ministeriales y normas de menor rango. A fines del año 2016 se aprueba la nueva Ley de Institutos, que es la que da este nuevo marco legal. Tenemos que centrarnos en el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y el Estado tiene que aprobar sus más de 341 institutos públicos en este aro de licenciamiento para verificar si cumple o no con las condiciones de calidad”.

En este escenario, el gobierno ha planteado que haya un gran instituto de excelencia en cada una de las regiones. Este proyecto se está trabajando a través de la Dirección de la que está a cargo Miguel Calderón (Entrevista 5) en el Ministerio de Educación. Actualmente tienen dos retos: El primero es licenciar a las instituciones y ver que cumplan con las condiciones básicas de calidad y segundo; establecer e implementar estos institutos de excelencia en cada región para que permitan ser ejes articuladores de pequeños institutos que van a quedar alrededor y que van a ser administrados pedagógicamente por este centro de excelencia.

Este proyecto está en etapa de diseño actualmente y se esperan ver resultados en el año 2019.

La lógica del Estado con respecto a la oferta educativa de calidad por parte de los institutos y Escuelas Superiores se enmarca, según León Klenke, en abocar esfuerzos en el licenciamiento, inclusive con las universidades que tienen muchos años de funcionamiento y que no han tenido ni la autonomía, ni una supervisión real del Estado.

Los institutos privados y estatales, según la Directora de IPAE, sí se han sometido a las supervisiones: “Estoy de acuerdo con que haya un proceso de licenciamiento para poder verificar condiciones básicas de calidad, pero por una sola vez. Luego debería haber procedimientos que el mismo Ministerio o el

Estado establezca para supervisar que las condiciones continúen. Es más, allí debería entrar a tallar el SINEACE con su sistema de acreditación”.

Cabe destacar que los requisitos para lograr un licenciamiento distan mucho de un proceso de acreditación. El licenciamiento solo exige las condiciones básicas de calidad: que tenga agua, los títulos de propiedad, el número de docentes que manda la Ley y que ellos estén registrados en las planillas y, finalmente, que existan programas de estudio que cumplan con los lineamientos generales.

La acreditación es un paso muy superior. En la acreditación se evalúa la mejora continua, y es, en realidad, la herramienta que sí podría forzar a las instituciones a brindar una oferta educativa de calidad. El esfuerzo debiera estar focalizado en la acreditación de calidad. Se debe, por tanto, generar programas que incentiven a la comunidad educativa técnica para que sean parte de estos procesos de acreditación.

A lo largo de estos últimos años, los institutos y escuelas superiores no han tenido un proceso único y permanente. Las diversas decisiones políticas resultaron en procesos que no culminaban o que eran interrumpidos por otros nuevos. A ello se debe que algunos institutos privados prefirieron evaluarse con acreditadoras extranjeras y no apostar por la local. Podríamos afirmar que el

SINEACE, como acreditador nacional, pierde peso por inexistencia de una política consistente. El mismo Estado debilita a su propia estructura.

Para León Klenke es fundamental estimular a la acreditación: “por ejemplo, que las becas de PRONABEC se entreguen solamente a las instituciones que han sido acreditadas. Que las demás instituciones sepan que si se esfuerzan, y se esmeran en este camino continuo, podrán alcanzar los beneficios estatales”.

Para el entrevistado, Dr. Sandro Paz Collado, Director de Evaluación y Acreditación Educación Superior Universitaria del SINEACE, el futuro sí se muestra prometedor, especialmente porque advierte que las estructuras del Estado en el ámbito de la educación superior han alcanzado un nivel fluido de coordinación: “A nivel de la educación superior universitaria, hay una buena coordinación y reuniones frecuentes para tratar temas relacionados con la forma en que las universidades pueden obtener financiamiento, cómo pueden gestionar mejor su forma de trabajar para poder obtener la acreditación. La oficina con la que constantemente coordinamos desde el SINEACE es con la Dirección General de Educación Superior Universitaria DIGESU”.

La reforma del SINEACE es una tarea pendiente por parte del Estado. Según opinión del entrevistado: “el contexto en el cual se dio la Ley Universitaria fue en un momento en el cual en el SINEACE estaban ocurriendo varias cosas, una de ellas es que había tres órganos operadores que estaban funcionando

en su momento: CONEAU que veía universidades, CONEACES, que veía institutos y PEBA que veía Educación Básica, y no tenían una buena relación. Esto se debía a que tal como fueron creados por la Ley del SINEACE, se establecía que debía haber tres órganos operadores, y cada uno de ellos debía tener un Consejo. Pues bien, cada uno de estos consejos tomaba decisiones y reportaba a un Consejo Superior, pero todas estas decisiones no eran coordinadas en lo absoluto. Había un problema de coordinación interna que venía de origen, y que era consecuencia de cómo se había organizado el SINEACE”.

Existió en el aparato estatal un desconocimiento de los procesos de acreditación que en otros países tenía décadas en funcionamiento. Agrega Paz Collado: “Habían pasado varios años de funcionamiento y se había acreditado muy poco. Los gobernantes no entendían o los legisladores en ese momento no entendían que un proceso de acreditación pasaba porque las instituciones educativas tenían que convencerse de que éste era un mecanismo que les permitiría la mejora y que a la vez era un proceso lento. De alguna forma veo en lo que le pasa a la SUNEDU en la actualidad, a lo que le aconteció al SINEACE en aquel tiempo”.

A tres años de iniciado el programa de licenciamiento, son apenas 30 las universidades licenciadas. “Habría que imaginarse cómo estaba el sistema educativo de la educación superior para poder entender que al menos hay 30 y no solamente son 10 o 15” opina el Paz Collado.

Cabe destacar que la ley del SINEACE es anterior a la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LEY N° 29158. Esta Ley identificaba que todo organismo debía tener solo un Consejo Directivo, por lo tanto, el SINEACE no estaba cumpliendo la Ley, pues éste tenía tres Consejos Directivos.

Sobre esa situación contradictoria, Paz Colado relata: “En ese momento, la pregunta de si la intención de reformar el SINEACE era válida creo yo que sí en tanto pretendía evitar estas descoordinaciones internas, y a la vez, poner al SINEACE dentro del marco legal que exigía la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Me parece que fue oportuno. Lo que sí no es oportuno es que hasta la fecha no tenemos una ley del SINEACE. La Ley Universitaria planteaba que en noventa días debía salir la ley del SINEACE y todavía no la tenemos”.

La Ley del SINEACE, sigue todavía manteniendo como legal el reconocimiento de acreditaciones otorgadas por agencias internacionales. Paz Collado menciona que existe un nuevo mecanismo que permite que las instituciones educativas puedan mejorar y que esa mejora los lleve a obtener premios ya sea con el SINEACE o con otras acreditadoras.

Los resultados deben medirse desde la calidad en la forma en que se imparten las clases así como en el nivel de investigación. A ello se refiere Paz Colado al decir que: “El objetivo es que la institución educativa debe mejorar

permanentemente. Las diversas acreditadoras buscan lo mismo: la mejora de la educación, pero con más énfasis en investigación, otras en la carrera misma, algunas que son especializadas en Ingeniería o en Finanzas. Cada universidad es diferente, por eso nuestro modelo de acreditación (del SINEACE) y nuestro respeto con respecto a la mejora de la calidad de cada institución, está centrada en la diversidad. Entendemos que las instituciones tienen diferentes intereses. La ingeniería industrial en una universidad pública del sur del país no es igual al de una del norte. Hay matices y hay enfoques que son importantes respetar”.

En ese mismo sentido, se destaca que cada institución tenga la suficiente autonomía para buscar los requisitos que le marque las pautas de la mejora. Pero esa autonomía aún se encuentra lejos de cada instituto público.

Esa autonomía ¿debería estar ligada al entorno? ¿Debería deberse a la territorialidad? En opinión de Juan Fernando Vega: “La educación trata de las personas y por ello, su misión principal es entenderlas. ¿Cómo desarrollamos aprendizajes pertinentes en la selva? Parece que tenemos la actitud permanente y errónea de traernos el paquete último sobre inteligencia artificial elaborado por una universidad de élite mundial y luego queremos, casi a la fuerza, aplicarlo a nuestra realidad. Nada garantiza que eso va a funcionar porque el sistema cultural de cada sociedad es distinto. Alguna vez se propuso en nuestras reuniones en el MINEDU, la creación de un sub-sistema que no pertenezca al Ministerio de Educación. Los expertos sectoriales y el Ministerio

de Educación estarían coordinando a un nivel horizontal, incluyendo a los gremios de empleados y empleadores. Esto permitiría acercarnos más a resolver los aspectos técnicos y específicos”.

El SINEACE exige a las instituciones educativas que definan adecuadamente el perfil de egreso. Ese perfil debe estar enmarcado en una necesidad del entorno, y por ello, es que deben ser evaluadas para saber si sus procesos culminan con la construcción de un egresado o egresada que reúna las condiciones deseadas.

Con relación al modelo de acreditación se harán, más adelante, comparaciones con el modelo de una acreditadora internacional como CINDA. Mientras tanto, menciono que el modelo de acreditación del SINEACE se caracteriza por ser más introspectivo, es decir, es una evaluación rigurosa hacia adentro de la institución, evaluando los procesos de cada institución educativa.

El Estado realiza estas acreditaciones a través del SINEACE, y en ese sentido, es importante reflexionar sobre el papel de ese mismo Estado en la etapa anterior: La educación Básica. El Estado ha demostrado ser ineficaz en la gestión de ese nivel a pesar de tener allí su mayor presupuesto: Muchos de los colegios estatales no tienen agua, sus baños están en situación deplorable y muchos de sus alumnos no entienden lo que leen luego de 11 años de formación. Por eso, los críticos de ambas Leyes mencionan que el Estado no

ha demostrado ser garante de calidad educativa, aunque se acepte que tener al SUNEDU es mejor que haber continuado con la ANR.

Para otros, la solución para garantizar calidad en la educación superior es optar por la creación de un cuerpo especializado con autonomía y legitimidad.

A nivel de educación superior universitaria se ha establecido la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria. Esta es una política específica para la educación superior en la cual se debe articular la SUNEDU para el licenciamiento y el SINEACE para la acreditación. En ese plano, es imperativo determinar la información actualizada para establecer políticas y el fortalecimiento de las instituciones.

El Estado debe plantearse cómo se consigue el dinero de financiamiento y cómo se asigna. Esta política es la que debiera establecer el aseguramiento de que los estudiantes reciban una buena formación.

Ante este escenario, Paz Collado cree importante destacar la articulación que hay entre SUNEDU, SINEACE y el Ministerio de Educación a través de su oficina DIGESU, para que, entre las tres unidades, se concreten estos cuatro grandes pilares que son el licenciamiento, la acreditación, el sistema de información y el fortalecimiento de la educación superior.

En opinión de Teresa Takano, el Estado debe incorporar una lógica de territorialidad en la educación: “El Estado, viéndolo desde el SINEACE, priorizó sectores, algunas áreas de interés. En Educación Técnica no basta con el área de interés, sino que se debe relacionar con las necesidades territoriales. Algunas carreras son pertinentes en algunas zonas y en otras no lo son, por ejemplo, la agroindustria. Se priorizó una serie de sectores productivos, pero no necesariamente estaban atados a la pertinencia en una zona territorial. No basta con priorizar el sector sino también su territorialidad. El modelo del SINEACE ha sido modificado. Han subsanado varias cosas. Hay un modelo de acreditación que realmente valida el nivel de excelencia académica”.

Takano analiza la nueva Ley de Institutos y Escuelas Superiores desde varios niveles que los conecta con las competencias laborales que debieran alcanzar los egresados. Sobre ello precisa lo siguiente: “La nueva ley de Institutos se propone una serie de elementos relacionados con las condiciones de calidad que deben tener los Institutos y las Escuelas de Educación Superior. Allí se plantean las condiciones básicas para que puedan ser licenciados; es el piso mínimo, y a partir de ese punto es que el SINEACE debe construir los estándares para lograr la acreditación. No debe, por tanto, confundirse el licenciamiento para la operación con la acreditación del sistema. Entre el SINEACE y el Ministerio de Educación, en términos de esa línea de trabajo, creo que está claro lo que establece el Ministerio y lo que el SINEACE debería de hacer. Con relación a las competencias o a la certificación de competencias

laborales, desde mi punto de vista, el SINEACE no debería entrar a la certificación de las competencias laborales, porque eso es competencia del Ministerio de Trabajo. Tampoco debe hacer la distinción entre competencias laborales y las competencias profesionales porque allí entramos a discusiones con los colegios profesionales que son los encargados de regular la actividad profesional. Allí hay una discusión no solo con los ministerios mencionados sino también con los colegios profesionales. Otro tema es el de la optimización de la oferta. De alguna manera, la Ley nueva propone que el SINEACE como entidad abocada a mejorar la calidad de los institutos debiera trabajar de manera articulada con el Ministerio de Educación. Probablemente, las políticas que favorecen a los institutos para mejorar la oferta, tendrían que estar alineadas a las políticas de Rectoría del MINEDU”.

Miguel Calderón, actual Director General de Educación Técnico Productiva, Superior Tecnológica y Artística en Ministerio de Educación del Perú, menciona que “el proceso de licenciamiento inició con un primer grupo de 35 institutos. El primer instituto a licenciarse es TECSUP que, por orden cronológico, fue uno de los primeros en haber presentado sus expedientes. El proceso de licenciamiento culminará en el año 2022, aproximadamente. Ahora, menciona Calderón, tenemos que ver formas de acelerar este proceso. Estamos hablando de cerca de mil institutos en total y de más de 1,600 locales”

Entrevista a Miguel Calderón.

Un debate abordado por muchos académicos y funcionarios públicos se enfoca en determinar cuán importante es hacer coincidir la demanda del mercado laboral con las carreras que deberían ofrecer los institutos. El tema es controversial especialmente en tiempos en que la tecnología avanza de manera exponencial. Formulo la siguiente pregunta: ¿Se debe reforzar el rol rector del MINEDU que decide qué se enseña y dónde se enseña?

Para entender esa desvinculación entre educación técnica suficiente para las demandas del mercado, se pone de ejemplo la siguiente situación: existe una insuficiente cooperación entre las compañías, el Gobierno y las asociaciones.

Según nos indica en la entrevista Calderón, “los productores de café, por ejemplo, han formado una asociación porque no pueden conseguir mejores precios si se unen como cooperativa. Por ejemplo, la Junta de Café ha apoyado la producción de sus miembros desde 2007. El papel del Gobierno ha sido inestable y poco significativo. Ni el sector privado ni el público son capaces de una institucionalización completa, y aun cuando son necesarias iniciativas para el desarrollo técnico y el desarrollo de mercado, no ha habido políticas constantes en el nivel del Gobierno. Con la sustitución del ministro ministra a cargo cada ocho o nueve meses, las políticas también cambian. El Gobierno no presta atención al café, aún cuando es una de las industrias más importantes del Perú, ni apoya a sus pequeños productores. A esta situación se suma la carencia de trabajadores jóvenes con habilidades técnicas y falta de talentos para educar mano de obra”. (Entrevista 2 a Miguel Calderón).

La generación joven migra a las ciudades, mientras que los ancianos se quedan a trabajar en las zonas rurales. Tal fenómeno es una consecuencia de la baja productividad. También hay dificultad para encontrar educadores de calidad, incluso después de que se introducen programas de entrenamiento técnico en la actividad agrícola.

Para solucionar algunos de estos problemas, Juan Fernando Vega Ganoza sostiene que son los expertos, los que deben dar las pautas. Por ejemplo, Vivienda y SENCICO (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción) son los expertos en construcción, del mismo modo que hay expertos para cada área del mundo productivo como la Pesca, las Telecomunicaciones, etc. Al respecto opina: “El negocio de la educación no es crear tuercas para pernos, porque en el mundo de hoy, los pernos cambian profundamente todo el tiempo. Si el 75% de las carreras del futuro cercano son aún inciertas, consideremos que la aceleración del cambio en el mundo laboral es cada vez más alta. El negocio de la educación, hoy, es la formación de las capacidades humanas. Mientras más fino sea el ajuste entre nuestra tuerca y nuestro perno, más probabilidades de que quede obsoleta nuestra tuerca. Por eso pienso que debemos tener un espacio independiente en donde se reúnan los expertos de cada sector, los empleadores y los expertos del empleo. Dado este escenario complejo que he descrito, pienso que la Educación no es un tema de profesores. En educación técnica, más aun, es todo cuestión de aprendizajes” (Entrevista a Fernando Vega Ganoza).

De acuerdo a esta idea, una formación seria de habilidades básicas y flexibles es la que debieran recibir los técnicos en los Institutos y Escuelas de Educación Superior. Según esta lógica, las habilidades específicas, aquellas que cambian con las innovaciones y los avances tecnológicos, deberían ser aprendidas en el lugar de trabajo.

¿Cuál es la lógica de la creación de los Institutos de excelencia y la territorialidad de la educación técnica? Miguel Calderón responde esta interrogante analizando este binomio conformado por la educación técnica y las demandas del mercado: “Sí haces una fotografía actual, la historia va a decir que la oferta académica no se vincula con las demandas del mercado laboral. Si lo ves en términos de política actual, la idea es revertir ese tema. Eso lo logramos promoviendo el trabajo en institutos y en carreras que son emblemáticas en cada región. Pongo un ejemplo, estamos implementando el Instituto de Excelencia denominado el instituto Suiza de Ucayali, que tiene 9 carreras. Una vinculada a la producción agropecuaria y otra a la industria forestal. Esas dos carreras serán fortalecidas pues nada mejor que la selva para la industria maderera. Esa es la optimización de la territorialidad. Eso no quiere decir que dejemos de enseñar carreras como la administración. Actualmente estamos en el proceso de firmas de convenios con los Gobiernos Regionales y estamos viendo el financiamiento para un proyecto de inversión. De acuerdo al plan se deben implementar 26 Institutos de Excelencia que debería desarrollarse a nivel nacional. Vamos a comenzar con este primer

financiamiento con siete. La idea es que los institutos que existan alrededor, se nutran de la gestión y de la tecnología” (Entrevista a Miguel Calderón).

Con respecto a la supervisión del Estado en los institutos y en las universidades, podemos precisar que el licenciamiento de los institutos es un proceso reciente pero la supervisión siempre ha existido. Es el caso de las universidades, es recién con la Ley Universitaria que podemos hablar de una supervisión real del Estado, especialmente con respecto a su autonomía.

La Presidenta de Asiste Perú, María Isabel León Klenke, opina al respecto: “Estoy de acuerdo con que haya un proceso de licenciamiento para poder verificar las condiciones básicas de calidad, pero por una sola vez. Y luego debería haber procedimientos que el mismo Ministerio o el Estado establezca para supervisar que las condiciones continúen. Es más, allí debería entrar a tallar el SINEACE con su sistema de acreditación. Las condiciones básicas de calidad son lo básico: que tenga agua, los títulos de propiedad, el número de docentes que manda la Ley y que estén registrados en las planillas y que existan programas de estudio que cumplan los lineamientos generales, o sea, eso lo vamos a cumplir todos los que trabajamos con seriedad; pero la acreditación es un paso superior. En la acreditación se ve la mejora continua, entonces hay que enfocar nuestras balas al tema de la acreditación de calidad y entusiasmar nuevamente a la comunidad para que entren a los procesos, porque como ha habido tanto cambio, avances y pares, como que nos hemos quedado desconcertados y preferiríamos evaluarnos con acreditadoras de

afuera y no apostar por la local. Allí habría que enganchar el tema del SINEACE. Creo que sería bueno estimular a la acreditación, por ejemplo, que las becas de PRONABEC se entreguen solamente a las instituciones que han sido acreditadas. Que las demás instituciones sepan que si se esfuerzan, y se esmeran en este camino continuo, podrán alcanzar los beneficios estatales” (Entrevista a León Klenke).

Juan Antonio Trelles describe un panorama sobre los procesos históricos de los institutos y las escuelas superiores y su relación con el Estado. Sobre la lógica estatal con respecto a la calidad educativa, Trelles hace una diferencia entre el trato a las universidades y el recibido por los institutos y escuelas de educación superior: “Los institutos tienen una historia larga con el Estado. En el ámbito universitario no hubo regulación y en el ámbito técnico hubo sobre regulación. El Estado te dice qué debes hacer como instituto, cuánto debes invertir y qué carreras debes enseñar, mientras que en el ámbito universitario no hay tales restricciones, puedes enseñar la carrera que te plazca y de la manera que desees. Lo único que se pide es que tengan agua, energía eléctrica, espacios deportivos, servicios de asistencia médica, acompañamiento psico-pedagógico, etc” (Entrevista a Juan Antonio Trelles).

Para Trelles el tema es gestionar las actividades de la educación pública y el reto del Ministerio de Educación ha sido incorporar en la gestión el ámbito terciario de la educación.

De otro lado, existe un gran debate en la actualidad en el Ministerio de Educación sobre cómo van a ser las Escuelas Tecnológicas y qué espacio ocuparán en el mercado.

Añade Trelles: “La evidencia ha demostrado que el sector privado ocupa casi todos los espacios que también ocupa el público, se concentra más en aquello que requiere menos inversión y menos tecnología porque eso le da más ganancias. Desde el año 1996, se permite el lucro en el Perú en la educación superior. Por eso si tú quieres hacer carreras de tecnología aplicada probablemente el costo de inversión será muy alto y hay muy pocos ejemplos de esos tipos de inversión, por ejemplo, con ánimo de lucro a nivel latinoamericano o mundial. La mayor cantidad de esos tipos de inversión o vienen de empresas privadas con sus centros tecnológicos o viene de la inversión pública en centros tecnológicos. Creo que deberíamos escoger algunas áreas de inversión. Hay acreditadoras nacionales como el Sineace y otras extranjeras. Creo que la calidad sigue siendo una aspiración natural del estudiante y del inversionista”.

Desde el año 2015, se estableció la necesidad de crear un portal de información sobre las áreas productivas, los referentes salariales y la naturaleza del rubro. Trelles nos comenta sobre iniciativas innovadoras del Estado: “Se ha creado el portal **Ponte en Carrera**, que te dice cuáles son las carreras mejor pagadas y mejor consideradas por el mercado. Es un buen indicador, pero hay otras cosas que el joven debe entender que van ligadas

con la calidad, porque la discusión está en si la educación solo está orientada hacia el empleo o hacia el conocimiento. La discusión entre los emprendedores o los innovadores: el gran grueso de la población estudia para trabajar.

Efectivamente, parece que existiera un único enfoque utilitarista en la educación peruana, con pocas instituciones que apuesten seriamente en la investigación. La acreditación de la institución cumplirá un papel vital en la elección del joven informado; pero hay una problemática que advierte Trelles: “Hay distinciones entre las diversas formas de las acreditaciones y lo que la gente debe exigir. Mientras la gente no lo sepa, el Estado debe hacer lo suyo pues el mercado por sí solo no lo va a hacer. Por eso escuchas propagandas de institutos y universidades que dicen: te mandamos a Japón por seis meses, y los chicos dicen: muy bien. Pero, en realidad y a largo plazo ¿de qué les sirve eso?”.

La alta calidad académica parece estar destinada a unas cuantas instituciones. Para Trelles, la formación de base, la formación de entrada al sistema de educación superior es pobre y por ello algunas instituciones educativas usan los estudios generales como un filtro y expulsan a aquellos que no pueden con las exigencias académicas. “A estas instituciones las hacen sus estudiantes, no sus docentes. Son los estudiantes los que te muestran la marca de la institución. Uno puede decir, la universidad tal sigue siendo o alguien puede decir que ya bajó su calidad en función de cómo van las generaciones posteriores” afirma.

El docente, las condiciones académicas, la infraestructura, el plan de estudios y el estudiante son un conjunto indisoluble en donde ninguno de sus componentes puede fallar si deseamos alcanzar la excelencia académica. En ese campo sí considera que “los estudios generales cumplen varias finalidades en los que ellos mismos se evalúan y los jóvenes se dan cuenta si efectivamente porque al ingresar su nivel de madurez es baja. También se dan cuenta de si la carrera que escogió es la que más le gusta. Uno se pregunta cómo ese joven va a ser un buen profesional si nunca ha leído filosofía, por ejemplo”.

Con respecto a algunas instituciones educativas de prestigio Trelles señala que también existen falencias: “Las habilidades blandas son esenciales. Los estudiantes de la UNI, por ejemplo, nos dicen que saben mucho de su especialidad, pero poco acerca de relacionarse con la gente y por ello exigen cursos de habilidades blandas. Hay calidad cuando hay capacidad de trabajar en equipo, de ser líder, capaz de desenvolvete con los conocimientos”.

Existen vacíos de poder, ausencia de una eficiente regulación además del plano educativo que aborda este trabajo: “En el Perú, creo que la educación, la construcción y el transporte deben ser regulados lo más estrictamente posible porque nuestra sociedad está desorganizada. La gente construye en la vía pública o levanta cinco pisos donde solo puede haber dos. Eso es algo que no puedes dejar al mercado. En el transporte, donde hay una calle, encuentras las

mototaxis, el transporte informal y en la Educación, ha quedado demostrado que no nos importa, que lo que nos importa es el negocio porque, como somos un país de jóvenes; entonces existe un inmenso mercado y existe una necesidad de los jóvenes de certificarlo todo y de estudiar todo el tiempo. Cada vez más estudiantes quieren ser Magíster o Doctores, y se agobian si no tienen el último curso del año pasado generándose en ellos una profunda ansiedad. Por eso digo, una institución abre un curso de lo que sea y hay gente de todas las edades para ese producto. Es uno de los negocios más rentables. Urge regular la calidad” sostiene Trelles.

Esta lógica del Estado para garantizar la calidad académica en los institutos es analizada por Miguel Calderón, Director General de Educación Técnico Productiva del MINEDU: “Creo que uno de los aciertos de Estado fue la creación del programa PROCALIDAD porque permitió que los recursos económicos adquiridos por un préstamo del Banco Mundial se dirigieran a instituciones educativas bajo criterios técnicos. Tenía diferentes componentes. Por ejemplo, el componente concursable, tenía como condición de que existiese un comité de calidad y un plan de mejora; todo esto dentro de un plan institucional en donde las mejores propuestas eran financiadas por PROCALIDAD, entonces creo que el SINEACE con este brazo financiero logró establecer algunas prioridades perfectibles, evidentemente, pero durante la existencia de PROCALIDAD, logramos a nivel de institutos coordinar con ellos los criterios de calidad. Hoy, por ejemplo, para entrar al proceso de acreditación tienen las instituciones educativas que estar licenciadas. PROCALIDAD ha tenido una existencia de cuatro años y a mitad del año 2018 dejará de existir.

Ahora desde el MINEDU, estamos tratando de establecer qué mecanismos podemos usar para continuar con las actividades que PROCALIDAD deja como un proceso culminado. Creo que ha debido continuarse con la lógica de PROCALIDAD pero ha sido así la decisión y ahora estamos trabajando en proyectos de inversión para los institutos de excelencia. En el caso de las universidades también estamos trabajando planes de mejora que son continuación de este proceso que comenzó con PROCALIDAD”.

La política es clara. La prioridad para los institutos está en el licenciamiento. Hay más de 400 institutos públicos en espera, en cambio los privados ya están en marcha en el proceso de licenciamiento.

“Creo que ese es el primer paso y el segundo se dará en función a esos institutos ya licenciados. Cuando comiencen a tener resultados e implementen todos estos mecanismos vinculados a sus procesos podrán llegar a una acreditación. Esto está atado un poco con la lógica que te decía al comienzo de crear más un sistema de aseguramiento de la calidad en el marco del SINEACE que permita la conducción adecuada de estas instituciones” sostiene Calderón.

2.3 El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación (SINEACE) y la situación de la Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica.

El SINEACE debe asegurar, a través de diversos procedimientos, que las instituciones educativas públicas y privadas ofrezcan un servicio de calidad.

Vega Ganoza menciona en su *Informe Educación Superior en Iberoamérica* que: “esta institución recomienda acciones para superar las debilidades y carencias identificadas en los resultados de las autoevaluaciones y evaluaciones externas, con el propósito de optimizar los factores que inciden en los aprendizajes y en el desarrollo de las destrezas y competencias necesarias para alcanzar mejores niveles de calificación profesional y desempeño laboral”. (Vega y Vega 2016, p. 7).

Según mencionan Vega Ganoza y Vega Franco: “el número de Institutos y Escuelas de Educación Superior ha variado significativamente entre el 2010 y el 2015. Entre el 2011 y 2012 sufrieron una contracción combinada (medida en número de instituciones) de cerca de 18% mientras que, entre el 2013 y el 2014, su número se incrementó en 8%”. (Vega y Vega, 2016, p. 9).

También se destaca el papel de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional que según el artículo 28, es la dependencia de apoyo, dependiente

de la Secretaría Técnica, responsable de conducir los procesos y estrategias comunicacionales de la institución, que permitirán el posicionamiento del SINEACE y promover la cultura de calidad educativa en la sociedad.

Formular, ejecutar, y evaluar el cumplimiento del Plan Operativo Institucional en lo que corresponda a la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional, así como los demás documentos técnicos que contribuyan a posicionar la importancia de la calidad educativa y el SINEACE.

2.4 Otros acreditadores avalados por el Estado: SENATI

En el año 2014, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), se incorporó como certificadora de las competencias de personas egresadas de la educación básica, técnico-productiva o la educación rural. El SENATI también certifica desde el año 2015 a las ocupaciones de carpintería industrial, mecánica automotriz, electrotecnia, textil, confecciones y metalmecánica.

De esa manera, los déficits de capacidad estatal se trasladan a otras instituciones para realizar tareas de certificación en actividades productivas con las cuales se cuenta con personal especializado.

Capítulo 3

3.1 Las Políticas Públicas: Las acciones del Estado en relación a la oferta de calidad educativa por parte de los institutos privados y públicos.

En la legislación sobre educación existen plazos que no se han respetado: La reforma del SINEACE y su nueva ley no han sido realidad cuando se había acordado que en 90 días después de promulgada la Ley Universitaria. Del mismo modo, no se han establecido plazos para las diversas políticas a las que se sometieron a los institutos públicos y privados.

La acreditación no es de obligatorio cumplimiento y es por ello que solo un ínfimo número de institutos privados buscan la acreditación para mejorar sus procesos y para tener una mejor posición dentro del mercado. Sobre ese tema sostiene León Klenke: “El sistema con dificultad determina una fecha, es decir, se dijo desde el año 2016 que la acreditación era obligatoria para educación, salud y las facultades de Derecho pero nunca hubo una fecha. Es decir, las instituciones educativas no tenemos claro si tal mes o año puede uno presentarse con certeza y lograr la acreditación. Dado este escenario de incertidumbre, muchos institutos esperaron la última hora para hacer las cosas y sin plazo, los objetivos no se alcanzan. Creo que esa fue una falla evidente del sistema”.

El Estado no ha invertido la cantidad necesaria de dinero para repotenciar los institutos tecnológicos a nivel nacional. La educación técnica ha quedado

relegada. El Ministerio de Educación siempre ha orientado sus esfuerzos hacia la educación básica, la cual, por cierto, representa un 75% de responsabilidad de la cartera. Las universidades públicas luchan por obtener un mayor presupuesto, y la educación técnica queda en el medio, como relegada y como desatendida. Varios de los funcionarios entrevistados coinciden en que de los institutos públicos que existen, poco más de veinte deben dar un servicio adecuado porque no hay el interés necesario. Ante la ausencia de inversión y de un adecuado interés del Estado, difícilmente podemos hablar de una seria interrelación de lo que se ofrece académicamente con lo que requiere el mercado laboral.

Tal como nos comenta uno de los entrevistados, el problema se agrava cuando son los docentes; aquellos profesores que son contratados y que pierden el interés por actualizarse, los que, en muchos casos, han perdido el interés por actualizarse. Es muy difícil, por ejemplo, que una institución pública, en una región, redirija y actualice los programas de estudio que tienen. Además, están normalmente fijados en temas de servicio; es decir, todos enseñan carreras como enfermería, mecánica, computación, administración o contabilidad que son las carreras típicas que ofrecen la mayoría de los institutos públicos, a pesar de que el sistema privado las ofrece y no tienen la capacidad de transformarse o aumentar su portafolio de carrera. Dadas las necesidades de cada región, si contáramos con muchos profesores nombrados en Mecánica, por ejemplo, sería imposible satisfacer la preparación de esa población en procesos de transformación de productos agrícolas.

Existe un problema de difícil solución que debemos encarar: El Estado debe alinear la oferta que tiene con la demanda de las diversas regiones.

Hay poca inversión en la educación técnica y en general en la educación superior pública. Podemos advertir iniciativas legislativas como la siguiente que analiza León Klenke: “Hubo un proyecto presentado por una bancada del Congreso¹³, que pedía que se modifique el artículo 19 de la Constitución para que las entidades educativas ya no tengan inafectación tributaria. Yo he hecho un análisis y destaco que en los últimos diez años (del 2007 al 2017), el presupuesto de la universidad ha pasado de dos mil de millones a cuatro mil y millones aproximadamente, ha subido el 95%. Eso es lo que el Estado invierte en las 51 universidades públicas; pero. En conclusión, el presupuesto sube 95% y el porcentaje de estudiantes universitarios sube en 18,5 %”.

En el sector privado, las entidades con fines de lucro, han tenido exoneración de impuesto a la renta y han dejado de pagar 1,200 millones de soles aproximadamente en ese mismo lapso de diez años. Prosigue nuestra entrevistada: “entonces se formula la siguiente interrogante: ¿cuántos alumnos lograron atenderse desde el año 2008 al 2017 con esta inafectación tributaria? Aproximadamente se incrementaron en 758 mil; entonces, si uno hace un cálculo de lo que invirtió el Estado, es decir, aproximadamente, 2 mil millones

¹³ Proyecto de Ley de modificación Constitucional
http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0236620180201.pdf

de soles para 54 mil estudiantes y esta inafectación tributaria de 1,200 millones para 758 mil, la verdad es que sí hemos tenido una buena inversión en el campo académico con la inafectación tributaria” sostiene León Klenke.

Una de las salidas puede ser la racionalización de los fondos que hay hoy y hacer más eficiente los que tenemos. Mirar a los institutos que ya están funcionando y hacer una evaluación seria y declarar en emergencia al sector técnico son propuestas de algunos gestores de la educación como única salida a realizar una exhaustiva evaluación de los institutos públicos y saber cuáles pueden operar eficientemente y ofrecer una educación de alta calidad aunado a una reorganización en la asignación de los fondos estatales.

A nivel de educación superior universitaria se ha establecido la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria. Las políticas públicas deben definir cómo se debe articular la SUNEDU para el licenciamiento y el SINEACE para la acreditación, cómo se tiene que ver la información actualizada para establecer políticas y el fortalecimiento de las instituciones y cómo se consigue dinero y cómo se asigna. Es importante destacar la articulación que hay entre SUNEDU, SINEACE y el Ministerio de Educación con su oficina DIGESU para, entre los tres, manejar estos cuatro grandes pilares que son el licenciamiento, la acreditación, el sistema de información y el fortalecimiento de las universidades.

La capacidad estatal también se traduce en presupuesto adecuado. Se requiere mucha inversión para que la carrera docente sea atractiva salarialmente. Según el ex Vice-Ministro de Educación, Flavio Figallo (Entrevista 6), se requieren al menos 3000 mil millones de soles para hacer un plan nacional que implemente una plataforma técnica seria y óptima.

Miguel Calderón, por su parte, menciona que: “Más del 80% de los docentes de los institutos públicos superan los 55 años y no tenemos gente que venga atrás, porque pocos profesionales van a ir por mil soles mensuales a trabajar. Nos vamos a quedar sin profesores a este paso si no implementamos políticas públicas eficaces. Es importante la inversión en condiciones básicas, equipamiento e infraestructura que tiene una brecha fortísima en la educación tecnológica. En la campaña política del 2016, todos los partidos que participaban para la presidencia, tenían en su programa a los institutos tecnológicos. Es una necesidad evidente para el Estado y para las fuerzas políticas”.

En el caso de los institutos privados, sostiene Calderón, la desregulación es necesaria, pues con ellos se evita una burocracia gigantesca que para crear una carrera nueva se ha llegado a firmar expedientes de 6 años de trámite. Si se desea ser permeable a la demanda, entonces este sistema resulta anacrónico.

Existe la necesidad de buscar un proceso más dinámico. No se trataría de que el Estado pierda la potestad de vigilar a la educación privada, sino que se habría sobredimensionado para el propósito que se persigue con la educación técnica.

En opinión de varios especialistas incluidos en la investigación, TECSUP, CIBERTEC e IPAE son instituciones reconocidas pero que tienen como obstáculo la política que exige que deba haber una valla de dos años para cada carrera nueva, lo cual pone en riesgo quedar fuera de vigencia pues las mallas innovadoras deben ser actualizadas permanentemente.

Existe la necesidad de considerar a las instituciones educativas líderes como parte del proceso productivo, pues están relacionadas con el sector minero y los servicios informáticos, además de las iniciativas de los emprendimientos empresariales.

La lógica debiera ser financiamiento y regulación adecuada. Para el ex viceministro de Educación Flavio Figallo la capacidad estatal se mide, principalmente, por la cantidad de recursos disponibles. Allí se formula la siguiente pregunta: ¿Qué hace el sector público y qué el sector privado?

¿Dónde deben invertir? El rol subsidiario del Estado debería enfocarse en institutos de alta tecnología donde los institutos privados no llegarán porque es muy costosa.

Hay espacios del Estado donde no está el sector privado. Hay una discusión entre la atención de las necesidades de la población y quien debiera atenderlas. “Creo que con tres mil millones de soles se cubriría la territorialidad con un plan más integral. Si tienes pocos recursos harás pilotos, pero son modelos. Pero si hay que levantar la capacidad de la formación técnica tendría que ser esa cantidad aproximadamente” afirma el ex Vice-Ministro.

La ley actual incluye en cierta medida en la construcción del currículo a las empresas y el aparato productivo. Se debería continuar con la política de generar un instituto de excelencia en cada región y generar un sistema de convalidación.

Es importante precisar que el Estado no cierra muchos institutos a pesar de ser comprobada la mala calidad de la educación que se imparte, pero no los cierran porque es muy oneroso cerrarlos. Debiera existir una reforma para esos casos pues el director de esa institución puede argumentar que no pueden cerrar su instituto si ya obtuvo la acreditación del SINEACE. Además, se debe enfocar la acreditación en una calidad alta, no en avanzar de a poco o que cada institución educativa establezca los parámetros de su crecimiento.

Marisca propone, ante esta situación, que los objetivos que deberían proponerse como institución deberían responder a una política con normas de

exigencia. “Por ejemplo, en un plazo determinado, su institución debe garantizar que el 90% de sus egresados deben estar laborando como empleados o trabajadores independientes en la especialidad. Eso es política y se requiere una bien enfocada. En resumen, no hay una política de aseguramiento de la calidad de los institutos, que sí lo tienen las universidades. Uno puede decir: en el colegio uno tiene un solo currículo, pero en el caso de los institutos lo que se enseña está relacionado con la demanda, entonces, tus controles no deberían estar sobre el currículo sino sobre las capacidades para crear los cursos adecuados en las instituciones. Resulta que si apareciera una nueva tecnología informática, la institución privada o pública pudiese ir al Ministerio a decirles que ha aparecido un nuevo lenguaje de computación y que desea incorporarlo. Esto lo hicimos alguna vez pero el tiempo que tomaba, en pensar cómo iba a hacerlo e implementarlo podía demorar un año o dos. Teníamos en IPAE que renovar el currículo para actualizarnos con las nuevas tecnologías”.

De acuerdo a este testimonio, la velocidad del cambio es mucho mayor que la capacidad burocrática para enfrentarlo y el Ministerio debería contar con los técnicos y los expertos para saber, evaluar y construir currículos todo el tiempo. Ese capital humano no lo tiene ni lo ha tenido el Estado peruano. Por lo tanto, hay un enorme desfase entre lo que está aprobado y lo que se demanda, y las malas instituciones podrían buscar modalidades para no cumplir con el currículo.

Marisca advierte un fenómeno que genera un escenario adverso y que puede cambiarse a través de políticas públicas: “En las décadas pasadas, cuando el Ministerio intervenía y supervisaba; hallaba que no se estaba aplicando el currículo; ello podía terminar en conflicto o en corrupción. Eso cambiaría con una política seria de aseguramiento de la calidad, donde ahora lo que tú fijas son objetivos a lograr y resultados en una lógica de vigilar han buscado atraer a las acreditadoras internacionales”.

Si nuestro sistema de educación superior cuenta con aproximadamente 145 universidades y aproximadamente 800 institutos, existiría una gran oportunidad para generar un proceso de acreditación que permita que también acrediten instituciones de distintas partes del mundo para poder hacer un proceso de barrido más extenso y recoger las experiencias internacionales que hay en el tema y porque los institutos puedan competir por las mejores acreditaciones de tal forma que el Estado podría definir una lista de acreditadoras internacionales que tienen alto prestigio creando incentivos para que los institutos demanden acreditación.

El Estado peruano escogió un camino distinto: eligió a una sola acreditadora nacional que acreditase a todas las instituciones educativas y debía construir un aparato que tuviese que hacer este arduo trabajo. Luego de varios años, se hizo evidente que urgía llevar a cabo las acreditaciones obligatorias en Educación y Salud, mientras las universidades ya se acreditaban con instituciones internacionales, a pesar de que entonces, en el Sistema Nacional,

no se podía registrar como convalidación ese proceso. Posteriormente, en el 2016, se generó el Programa de Convalidación que ya posibilita la convalidación con la acreditación del SINEACE.

En el ámbito de la educación técnica, vemos casos como el SENATI con locales en todo el país y con gran demanda y capacidad para proveer competencias técnicas a las personas que capacita, desarrollando una serie de instrumentos para mejorar la calidad de la formación técnica. El Estado debiera aprovechar esa capacidad. Del mismo modo, TECSUP es otra institución de alto nivel que pudiese ser referente como insumo para el diseño de políticas públicas. La viralización de estas las capacidades de mejora educativa existente sería un camino a seguir pues supone incentivos y la generación de mejores condiciones.

Las Escuelas de Educación Superior no existen aún. Los CETPRO, son instituciones que requieren periodos de formación más cortos que los institutos. Los estudiantes estudian en los CETPRO en programas de un año o dos años en alguna especialidad técnica que luego se entroncaran en un instituto. Los CETPRO no están incorporados en la ley y están más bien vinculados a la educación básica.

Podemos hoy reconocer que algunas empresas privadas ya vinculan a su instituto con la universidad que también es de su propiedad. Esto no estaba

regulado y ahora sí lo permite la Ley. También permite la Ley la creación de institutos de 5 años, ello quiere decir, las Escuelas de Educación Superior, lo cual ya supone una alta especialización. Uno necesita mucha capacidad técnica en campos como el del Petróleo, Metalurgia, Minería, o producción de ganado auquénido y la madera. Estas escuelas tendrían que crearse. El hecho de culminar en estas escuelas, permitiría a los estudiantes llevar un posgrado.

Existe una diferencia entre la educación superior profesional técnica y la formación universitaria. La segunda es mucho más abierta, especulativa y orientada a la investigación, mientras que la primera está orientada a la acción y la adaptación de tecnología; por eso está más cerca de las necesidades del mundo productivo de aquello que las empresas requieren.

Varios de los entrevistados que fueron funcionarios públicos durante la gestión de Patricia Salas coinciden en que existía poca consistencia y concordancia en las políticas. Para la mayoría de estos funcionarios y funcionarias, la reforma del SINEACE es inevitable, porque la Ley original está incompleta, se derogaron varios artículos de la Ley original, pues la Ministra de Educación Patricia Salas O'Brien (Periodo. del 28 de Julio de 2011 al 31 de octubre de 2013) encuentra un desorden en esta institución, hay una política de acreditación muy endogámica y se estaba armando un modelo que no conversaba con ningún modelo de acreditación del mundo y había mucha corrupción en términos del manejo y la relación entre los procesos de

acreditación y los Consejos de Acreditación que se habían formado alrededor de las universidades y alrededor de los institutos.

Se decidió dejar en suspenso una serie de artículos y crear un comité ad hoc que manejase al SINEACE. Este comité estuvo conformado por un representante del CONCYTEC, un representante del MINEDU y uno de la Presidencia del SINEACE. Su naturaleza era transitoria mientras salía la nueva Ley. Una vez que se crea la Ley Universitaria se establece un plazo de 90 a 120 días para tener una Ley nueva para el SINEACE, pero esto no ocurrió por varios motivos. Uno de ellos es que se presentó un Proyecto de ley al Congreso de la República, el cual se aprobó en la Comisión de Educación pero nunca se envió al Pleno. De tal forma que el Congreso nunca votó por este Proyecto de ley aprobado. La institucionalidad del SINEACE es aún muy frágil y por eso debe crearse un marco legal respaldado en las normas de la administración pública.

En términos del tema del licenciamiento se establece una continuidad entre cuáles son los requisitos de acceso tanto de los institutos y de las escuelas al mercado educativo para poder dar el servicio y el diseño de esta Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior coincidió con el desarrollo de nuevos modelos de acreditación.

Existe una continuidad entre ambas políticas tanto la que depende del Ministerio de Educación, es decir de la Dirección de Educación técnica del MINEDU y el SINEACE. Lo mismo ocurre con la transitabilidad de lo que son las condiciones básicas de calidad de las instituciones. Hay una armonía entre ambas Leyes. La Ley Universitaria estableció la reorganización del SINEACE, el Ministerio está encabezando una Comisión para la elaboración de la Nueva Ley del SINEACE - fenómeno que está tomando más de 2 años y no los 90 días prometidos.

¿Cuál va a ser la envergadura del Sistema Nacional de Acreditación, es decir, si va a ser un ente rector de los procesos como la acreditación y la certificación o es un sistema de la calidad mucho más integral que le dé mucho más sentido a la lógica de la búsqueda de la calidad de las instituciones educativas? El Estado en los años 2014, 2015 y 2016, con respecto al tema de institutos, no asumía el rol del licenciamiento de manera seria y eso generó muchísimos problemas de calidad en el proceso. El MINEDU no tenía ninguna injerencia en el tema universitario. Las universidades dependían totalmente de la Asamblea Nacional de Rectores. Es con la Nueva Ley Universitaria y la nueva Ley de Institutos que existe una convergencia mayor. La idea es que queden en el pasado las duplicidades funcionales y que se complementen acciones para que tanto las universidades, los institutos y la comunidad educativa en general no tenga un doble discurso en muchos campos relacionados con la calidad de la educación.

Programa Beca 18.

Beca 18 es un beca de inclusión social del Estado para jóvenes con talento académico y en condición de pobreza o vulnerabilidad social

Como menciona Juan Fernando Vega: “Al programa de Beca 18 se fueron sumando otros programas de becas; algunos que aportan becas un solo año, ampliando el volumen hasta hacer de ésta una de las políticas de inclusión más reconocidas”. (Vega y Vega 2016, p. 15). A continuación se muestra la evolución de las becas.

Becas otorgadas en el periodo							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Instituto de Educación Superior Pedagógico				3	237	244	484
BECA 18 ALBERGUE						1	1
BECA 18 EIB				3	237	233	473
BECA 18 MODALIDAD ORDINARIA						9	9
BECA 18 VRAEM						1	1
Instituto de Educación Superior Tecnológico			2,977	3,628	8,644	17,969	33,218
BECA 18 ALBERGUE				65	135	276	476
BECA 18 CNA					137	496	633
BECA 18 FFAA			672	811	1,731	2,208	5,422
BECA 18 HUALLAGA					241	692	933
BECA 18 INTERNACIONAL				84			84
BECA 18 MODALIDAD ORDINARIA			1,832	1,992	5,152	12,939	21,915
BECA 18 REPAED			35	83	199	170	487
BECA 18 VRAEM			438	593	1,049	1,188	3,268
Universidad			2,214	2,820	3,558	7,336	15,928
BECA 18 ALBERGUE				18	46	110	174
BECA 18 CNA					242	708	950
BECA 18 EIB				115	191	152	458
BECA 18 FFAA					26	296	322
BECA 18 HUALLAGA					52	173	225
BECA 18 INTERNACIONAL				88			88
BECA 18 MODALIDAD ORDINARIA			2,144	2,253	2,756	5,266	12,419
BECA 18 REPAED			8	101	105	131	345
BECA 18 VRAEM			62	245	140	500	947
Total Beca 18			5,191	6,451	12,439	25,549	49,630
OTRAS BECAS	162	76	37	1,649	7,712	14,150	23,786
Total general	162	76	5,228	8,100	20,151	39,699	73,416

Matriz de becas. Elaborada por Juan Fernando Vega basada en información del SUNEDU, 2015.

Según Contreras-Pulache y Ruiz, “el programa no pretende resolver la pobreza, sino eliminar las desigualdades que son la causa de la pobreza” (Contreras-Pulache y Ruiz 2017, p. 231). Para ambos autores, “los países de todo el mundo se están posicionando en un escenario cada vez más globalizado”.

Beca 18 ofrece carreras que el país demanda y en la que tenemos déficit de profesionales: Ingenierías en casi todas las ramas y Economía, son las carreras seleccionadas por el programa. Podemos ver que la lógica del Estado para garantizar la reducción de ese déficit está puesta en práctica. Beca 18 no incluye carreras como Derecho, pues existe un superávit de operadores del Derecho en nuestro país.

La reforma educativa tiene en este programa un ejemplo ya concretizado si bien el panorama general registró en el año 2012 que solo el 27,4% de la población mayor de 18 años ha logrado matricularse en la educación superior. En la zona rural solo 12 de cada 100 (Anaho, 2012).

La lógica estatal, en el caso de Beca 18 estaría orientada a educar y capacitar al capital humano en las áreas que el mercado requiere.

Ponte en Carrera:

El portal ponteencarrera.pe es probablemente una de las más innovadoras plataformas de información implementadas por el Estado Peruano con respecto a temas de educación. A través de esta herramienta, el usuario tiene la posibilidad de acceder y cruzar información de más cientos de especialidades y carreras técnicas y universitarias en más de mil institutos y escuelas de educación superior, así como en más de 140 universidades.

De esa manera el usuario tiene la posibilidad de ver el perfil de cada especialidad, la infraestructura de la institución, los costos y la duración de los programas académicos.

A diferencia de las campañas publicitarias en medios masivos de comunicación, el entorno de internet permite, a bajo costo, implementar y mantener una página web con la información actualizada. A través de este portal se fomenta que los jóvenes egresados de la educación secundaria tengan acceso a información actualizada de la oferta técnica y universitaria con el fin de hallar mayores oportunidades de obtener un trabajo formal y aumentar su potencial intelectual.

La plataforma también proporciona tres pruebas para facilitar la detección de las áreas de estudio más atractivas y coherentes con la personalidad de cada

individuo. Se enfocan en tres aspectos: Estilos de Aprendizaje, Habilidades Sociales e Inteligencias Múltiples.

3.2 Las instituciones estatales relacionadas a la promoción de la educación: Cronología

Adicionalmente a estos programas, es necesario conocer desde cuándo y cómo han ido mutando las instituciones que promueven el estudio y la dación de beneficios a alumnos y alumnas destacados.

Según el orden cronológico son las siguientes:

a. Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC) 1973. La Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC) en el año 2007 y el programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) en el año 2012.

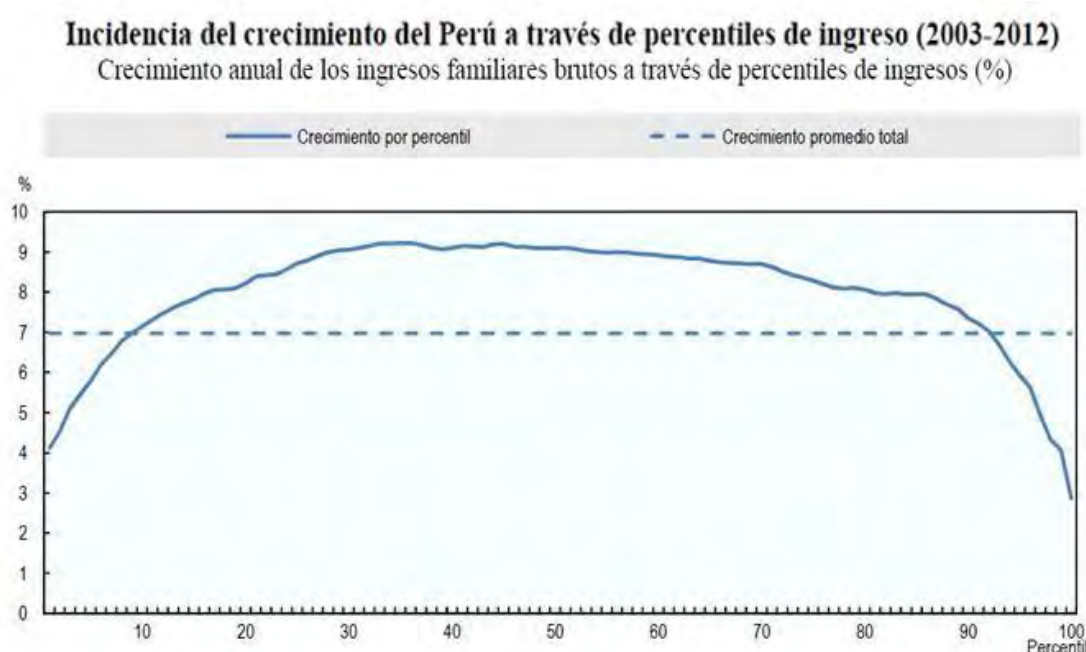
3.3 Análisis del estudio multidimensional del Perú: ¿Qué políticas del OCDE se requieren y cuáles ya se han iniciado?

Si bien el Perú ha experimentado un avance socioeconómico considerable al tiempo que ha aumentado el bienestar y que ha registrado un fuerte crecimiento económico desde el inicio del siglo XXI, aun siguen existiendo

grandes desigualdades, relacionadas no solo con los ingresos sino también con diferentes dimensiones del bienestar.

La acumulación de capital y la exportación de materias primas, parecen insuficientes para sustentar un mayor progreso socioeconómico.

Se muestra el siguiente gráfico para notar el comportamiento del ingreso:



Fuente: Estimaciones de la OCDE con base en las encuestas de hogares (ENAH, INEI, 2014, p 19).

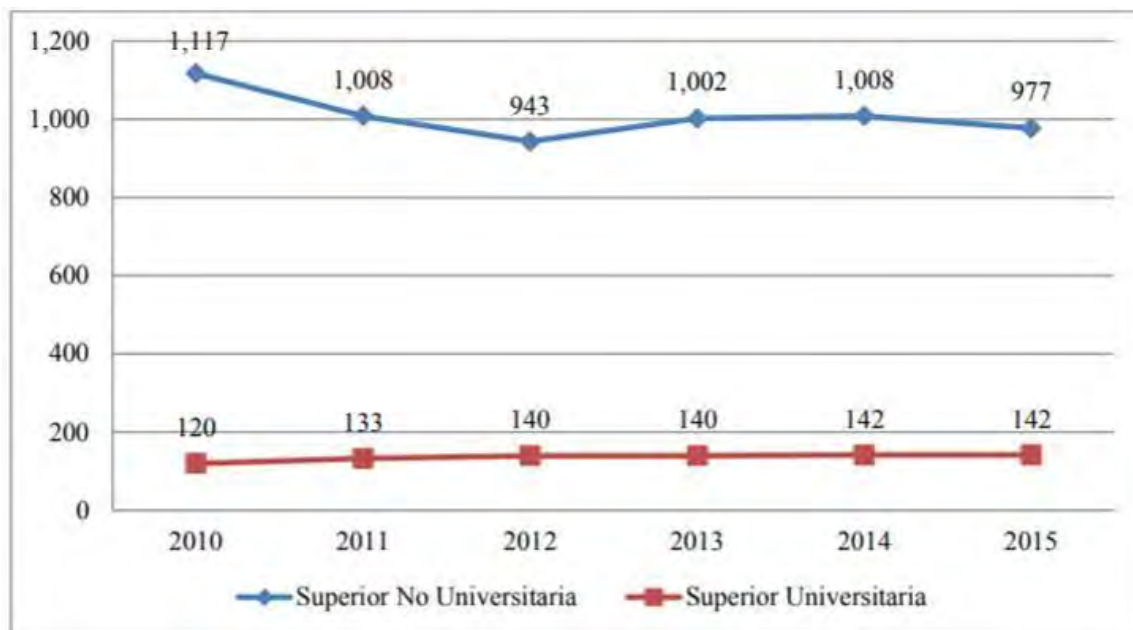
Para enfrentar los retos que implica aplicar políticas públicas a la educación técnica de calidad, debemos conocer el diagnóstico en comparación con el resto del mundo. El Perú se enfrenta a muchos obstáculos para lograr la coordinación y la coherencia de sus políticas públicas.

Es importante destacar el análisis multidimensional pues ningún sector del país se puede desarrollar sin la evolución de los demás que sostiene que el bienestar es un concepto multidimensional y por ello la educación técnica no debe verse de forma aislada.

3.4 La contracción de los institutos y Escuelas.

La creación de institutos y escuelas de educación superior continúa en descenso a diferencia del sector universitario. El énfasis en la oferta educativa desde el sector privado por una educación universitaria también respondería a las ventajas provistas por la Ley de 1996 para la creación de universidades con persona jurídica de sociedad anónima.

Tal como se muestra en el cuadro, el número de institutos y escuelas de educación superior continúa reduciéndose.



Fuente: MINEDU (2010-2014). Magnitudes. Recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes>

Este decrecimiento en el número se debe también a la inestabilidad de los institutos y escuelas.

Entre los años 2011 y 2012 se llevó a cabo una contracción de cerca al 19%. También la creación de universidades públicas se ha detenido en los últimos cinco años (2013-2017).

Capítulo 4

4.1 Las reglas de juego que impone el Estado a los institutos y escuelas de educación superior

“Las reglas de juego deben ser más flexibles y parte por un proceso de licenciamiento riguroso pero ágil” sostiene Flavio Figallo (Entrevista). En Huánuco, Pucallpa o Iquitos hay poca oferta técnica. Sin mencionar a Madre de Dios que cuenta con solo 4 institutos públicos en esta vasta área: El Instituto de Educación Superior Técnica Jorge Basadre Grohman (Puerto Maldonado) con 279 estudiantes y 25 docentes a Julio de 2016, el Instituto “Nuestra Señora del Rosario” en Tambopata con 51 estudiantes y 10 docentes, el Instituto Iberia-Tahuamanu con 123 estudiantes y 9 docentes y el Instituto Técnico Manu con 5 docentes y 51 estudiantes. El Instituto Americana de Madre de Dios es de gestión privada y cuenta con un número aproximado de 58 estudiantes.

Existe una urgencia de que a los niveles locales llegue la educación técnica en mayor proporción y con las especialidades que demanda el territorio y el mercado. En opinión de muchos especialistas, también es necesario que vuelva a la secundaria como hace décadas.

La Ley de institutos y escuelas de educación superior, Ley N° 3049 regula la creación y el funcionamiento de institutos y escuelas de educación superior y si bien, en sus fines se incluye la contribución permanente a la formación integral

de la persona en los aspectos socio-educativo, cognitivo y físico, también se dependen los innumerables obstáculos que los jóvenes peruanos deben afrontar desde ausencias y carencias materiales.

El Estado debiera poner las reglas de juego dentro de un marco regulatorio de licenciamiento, que incluya a los incentivos, a los recursos del Estado que no transfiere directamente a los privados pero que podría transferirlos vía reducción de sus impuestos bajo ciertas condiciones.

También la Ley incluye la promoción de la investigación científica e innovación educativa; sin embargo, se adolece de la renovación de conocimientos, escasa innovación y bajísimo nivel de investigación. También menciona que existe el objetivo de formar profesionales técnicos calificados de acuerdo con las necesidades del mercado laboral para el desarrollo del país, de la región y la provincia. ¿La capacidad estatal está a la altura de hacer cumplir esas exigencias que están en la norma? La primera manera en la que eso se puede evidenciar es a través de una política integral para la educación superior tecnológica. La educación universitaria la tiene porque ya cuenta con una política.

“La política es clave, y no porque formalmente se requiera, sino que como existe una debilidad en el Estado institucional para continuar los cambios y las

reformas cada vez que llega alguien nuevo a dirigir la cartera se corre el riesgo de que lo desee refundar todo” sostiene Trelles.

Para el funcionario, cada gobierno no debiera comenzar desde cero un documento de política pública. Debiera existir una política de Estado que permitiera tener un derrotero lo cual no excluye que se pueda cuestionar o modificar en ciertos aspectos posteriormente.

En su propuesta Trelles precisa: “Si tú llegaras a una Dirección que tiene una política y tú dijeras: No estoy de acuerdo, la misma institución te dirá: No, señor, esto ya existe y es lo que hay que hacer (continuar), aquí nos hemos quedado. Entonces, uno puede decir que implementará el numeral 4. Llegarán luego otros directivos que avanzarán con los numerales 6 y 7 pero la 8 no. Luego viene otro Director y cambiará la 8 y la 9, probablemente, y la 10 la deroga. A pesar, de los cambios que he descrito, se avanza. Si no hay eso, será muy difícil y así se logra que cada Ministro que llegue no lo cambie todo de raíz”.

Las reglas de juego implican la existencia de un documento en política que efectivamente haya sido pensado o planteado con un cierto nivel de discusión.

La política pública es la única forma en que se hace gestión. Eso no garantiza que la política esté siempre buscando el bien común. Por ejemplo: Se puede implementar una Ley y su política hacia la regulación de las universidades bajo la justificación de su baja calidad, en ese caso se busca una mejora de la calidad educativa. Inversamente, podríamos generar una política bajo el razonamiento de proteger el libre mercado y aquí no se toca nada, mantenemos los bajos niveles de calidad y protegemos a las sociedades anónimas dueñas de universidades de cualquier iniciativa que les exija inversión.

De cualquier forma, la materialización del documento de gestión a través de la política, y los niveles de inversión y compromiso son los que nos permiten mostrar que hay un interés particular (la calidad educativa) o la (protección del libre mercado) según los ejemplos anteriores.

Las reglas de juego que se ha impuesto para las universidades son claras y, probablemente, a ello también se deben los intentos desde parlamento por modificarla. Hacer una política y, a la vez, admitir que no es perfecta es mejor que no haber hecho nada: con la política existente hay un referente sobre el cual discutir, además, con algo concreto se hace extremadamente difícil la eliminación de la política completa, como parece ser el caso de la Ley Universitaria¹⁴.

¹⁴ Ver la Ley Universitaria en el siguiente enlace: http://www.minedu.gob.pe/reforma-universitaria/pdf/ley_universitaria.pdf

La política también sirve como un indicador pues, al materializarla, se puede saber si tiene cierto consenso. Habrán críticas; pero habrá la posibilidad de formular la pregunta: ¿qué es lo que critican los grupos opositores? ¿El 60% de la Ley? Perfecto, pero se avanza el 40% y se discutirá ese porcentaje en el que no hay acuerdo. Ello nos permite dar ese paso adelante para adquirir la fuerza política y los recursos para avanzar. Sin política, no hay capacidad estatal.

Ya la nueva Ley nos define qué es un instituto y qué una escuela. Define, también, cómo se organizan y cómo se deben gestionar. En lo que estaría fallando la regulación es en la relación con el sector productivo, de otra manera al inicio del año 2018 no estaríamos padeciendo de un déficit de 200 mil técnicos en el país según el estudio realizado por el SENATI.

Mientras que la formación universitaria es más integral y holística, lo técnico es lo que sabe para hacer algo de una manera concreta y ese aprendizaje tiene un valor en el mercado. No ha sido fuerte la relación de las necesidades del mercado y la oferta de las instituciones educativas. Allí hay un trabajo intenso para que la industria y la empresa le interese vincularse con las instituciones educativas.

Según Trelles, “debería haber incentivos para las empresas que inviertan en institutos y debería haber obligatoriedad entre practicantes de un lado y del otro. Creo que hay maneras en que se puede obligar al mercado a que responda a eso”.

En opinión de Rosa María Marisca García Rosell, quien ha sido Gerente General de IPAE y parte de esa institución por más de 27 años, las reglas de juego son ahora más claras para llevar a cabo varios de los objetivos que incorpora la Ley. Para Marisca en la actualidad “Hay más diálogo y más puentes del Estado con los institutos privados. Como anécdota que grafique la situación anterior le comento que cuando tenía esta malla innovadora en los años noventas, la Directora General de Educación Superior Técnica del Ministerio de Educación de ese entonces me dijo que si yo quería dictar una carrera de administración, tenía que basarme en su modelo de la década del 80. Entonces, le manifesté que no me parecía lógico que use una malla que se diseñó quince años atrás. Ella me respondió que esa es la malla que tiene aprobada y, por tanto, la única que puede usarse. Estamos a años luz de distancia con ese razonamiento anacrónico en el aparato estatal de hoy. Veo una gran evolución con respecto a esas épocas”.

Este distanciamiento, existente en el pasado, entre el Estado y los institutos privados lo relata detalladamente Rosa María Marisca: “Creo que el proceso ha ido mejorando a lo largo de los años. Cuando yo empecé en la gestión de la educación superior, había un divorcio pleno entre Estado y sector privado. El

sector de los institutos fue ciertamente desatendido en el pasado por parte del Ministerio de Educación. Había exhaustiva orientación, casi total, hacia la educación básica. Discutible, pero quizás en el momento también era una prioridad. Creo que hoy existe un escenario favorable porque hubo un propósito de revaloración de la educación superior técnica y que hay ahora un reconocimiento a la calidad que debe prevalecer en quienes dirigen los institutos. Los estudiantes también deben hacer suyo este concepto de calidad permanente. Hay casi 800 institutos a nivel nacional. Aproximadamente el 50% de ellos son privados. De ellos, los institutos que hacen un servicio realmente de calidad son poco más de veinte a nivel nacional, tanto así que entre ellos hemos formado una asociación denominada **Asiste Perú** que integra a los mejores institutos a nivel nacional donde somos muy cautelosos sobre quién debe ingresar a nuestra asociación. Nuestro principal propósito es que sean entidades con carreras acreditadas”.

De acuerdo a la especialista desde el nacimiento del SINEACE, el cual ya tiene 10 años de existencia, se forja paulatinamente una relación que aún falta por consolidarse pero que va en buen camino.

Hubo un sisma dentro del propio SINEACE en los años anteriores que según Marisca se ha ido despejando con acciones de articulación: “Creo que es valioso rescatar el hecho de que se haya sensibilizado y se haya invitado a los institutos, aunque voluntariamente, a pasar por este proceso de acreditación. No todos los institutos están en las condiciones de hacerlo porque no cumplen

con los lineamientos que pide el SINEACE, entonces este gremio sí está en las condiciones de calidad para brindar un buen servicio como el caso de IPAE que ha sido capaz de acreditarse con una acreditadora internacional al lado de las mejores universidades del país que es la agencia CINDA”.

Según Rosa María Marisca la nueva Ley de Institutos y Educación Superior¹⁵ va muy de la mano con las políticas que viene desarrollando el SINEACE. Los lineamientos generales de la Ley son los de piso es decir condiciones básicas para obtener el licenciamiento, los que el Ministerio ha considerado que cualquier instituto serio debería pasar este proceso de licenciamiento. “Los primeros institutos que están aprobando este proceso son los de Asiste Perú. Creo que si bien el SINEACE, realiza la acreditación que requiere los estándares más rigurosos, mantiene también la coherencia y el alineamiento con la nueva Ley. Es perfectible, pero sí veo que hay una coherencia entre ambas normas” sostiene.

El MINEDU desea propiciar que, así como avanza la inversión privada y existen los Colegios de Alto rendimiento (COAR), se identifiquen también los institutos públicos con el concepto de mejora continua y asegurar que también tengan un rol importante. Con inversión bien canalizada deben lograr, en el futuro cercano, convertirse en institutos de excelencia en cada región. Los institutos privados han sido convocados por el Ministerio y han dado algunos

¹⁵ Ver la Ley de Institutos y escuelas de Educación Superior y de la carrera pública de sus docentes: <http://www.minedu.gob.pe/ley-de-institutos/pdf/ley-de-institutos.pdf>

lineamientos para trabajar conjuntamente con los institutos públicos, pero los presupuestos son bajos para la gigantesca tarea por delante.

Daniel Alfaro Paredes, Director General de Educación Superior Técnica a inicios del año 2017, explicaba que si una entidad deseaba invertir en educación privada con nuevos modelos, el más resistente a ponerse en ejecución era el del Ministerio. A la larga en el sector privado no hay nada más demandante que un joven o una joven que es su cliente principal y finalmente su más severo evaluador.

En IPAE cuentan con sedes en provincia y allí desarrollan proyectos empresariales. Las iniciativas de los estudiantes de Lima y los de otras regiones son disímiles. Por ejemplo, una joven que estudiaba en Lima, quería implementar un negocio: un restaurante o una cafetería. Mientras que los estudiantes de IPAE, en Ica, querían aprender a exportar espárragos o uva. Asimismo, en la sede Iquitos, se abordaron proyectos de la maca, la kiwicha y se empezaron a desarrollar aceites de maca. Utilizan una misma malla curricular pero con aplicación focalizada a la realidad de ese territorio. Las ideas de negocio regional también debieran ser consideradas en las reglas de juego impuestas por el Estado.

Con respecto a su diseño académico, la Ley estipula que los institutos y las escuelas deben promover el trabajo interdisciplinario ¹⁶, la interacción entre estudiantes y profesores, el desarrollo integrado de las actividades de formación, investigación, creación e innovación y vinculación social; sin embargo, con respecto a este punto, existe una distancia muy grande entre el empresariado y los institutos del país. En otros países de la región, existe una cercanía entre el empresariado y los institutos a través de un Estado mediador, en donde, se diseñan los programas de estudio de acuerdo a los requerimientos del área empresarial y el área académica. Se garantiza así una vasta población de egresados y egresadas técnicas que puedan encontrar con mayor facilidad los puestos que requiere el país. Colombia es un modelo, en opinión de Miguel Calderón, del cual podemos aprender y replicar mucho.

Calderón opina que como país debemos ser muy abiertos al espacio internacional pues nos brindan elementos que serían útiles para nuestras instituciones educativas. “No somos creadores de tecnología y debemos vincularnos con esos circuitos. Además te permite tener acceso a la movilidad estudiantil que es muy favorable. En el caso de los institutos para las carreras técnicas aplicadas es totalmente ventajoso. El SINEACE sí está abierto a estas acreditadoras internacionales. Hay que cerciorarnos de que los mecanismos no se transformen en barreras, pero también asegurando de que acreditadoras internacionales menores y sin prestigio no deban ingresar”.

¹⁶ Ver el reglamento de la Ley a través del siguiente enlace: <http://www.minedu.gob.pe/ley-de-institutos/pdf/rm-n-216-2017-minedu.pdf>

Calderón conecta las exigencias en el plano académico-laboral con el ámbito internacional: “La OCDE y la Alianza del Pacífico exige unificar en el Marco Nacional de Cualificaciones, es decir, debemos tener un marco de títulos común a todos los miembros de estas organizaciones. En la Alianza del Pacífico vemos que Vietnam, China y Australia se alinean en temas educacionales y la demanda de profesionales entre estos países es muy fluida. Hay muchos estudiantes chinos en Australia, por ejemplo. Este mercado está finalmente abierto para nosotros y tendremos la posibilidad de tener un ida y vuelta de profesionales y acceso de nuestros institutos públicos a los colleges internacionales en cada uno de los Estados australianos.

El mercado del pacífico debiera ser nuestro mercado natural con mayor intensidad. El reto va por ese lado. Ahora, las condiciones de nuestras instituciones están muy por debajo de lo que es el mercado solamente de la Alianza del Pacífico. Necesitamos un impulso y las reformas que estamos en el haciendo en el MINEDU se dirigen a asegurar la calidad que nos permita estar a la altura para que nos reciban. Tenemos muy buenos técnicos en el Perú, pero no hablan inglés; entonces, debemos postergar de estos intercambios de la Alianza del Pacífico. Adicionalmente, nuestro nivel de tecnología es muy precario comparado con lo que van a aprender en el país de destino, entonces debemos superar algunas generaciones tecnológicas y meter el tema del idioma inglés para poder acceder a estos mercados”.

En el MINEDU, desde la Dirección de Educación Técnica, se están haciendo los cambios normativos que exijan un nivel de inglés para poder egresar. Existe el Plan de Inglés del MINEDU que se crea con la Ley de Institutos. Hay dos temas que destacar: el negativo es que hay cierta resistencia de los institutos por el financiamiento y la escasez de profesores; pero a favor existe la nueva cultura de los jóvenes que tienen mucho más acceso al idioma inglés través de las redes y por ello hay más permeabilidad al tema del idioma.

Las reglas de juego impuestas a los institutos y a las universidades han sido históricamente diferentes. Según Trelles “si al Estado le preguntas ¿qué pasó cuando en 1974 se hizo la ley tal o cual sobre institutos? Ellos tendrán la respuesta. En el ámbito universitario no hay historia. No teníamos evidencia para decir si eso estaba bien o mal. No podíamos tampoco confiar en ninguno de los actores que abiertamente habían tomado partido a favor o en contra, en ninguno de ambos casos, no aportaban nada. Estábamos como en un limbo. Por eso, descartamos lo que se repetía y que no tenía resultados y lo que se repetía y pudiese ser positivo lo llevamos al debate. De lo nuevo, lo que pensamos que tendría bajo impacto y alto impacto. Toda esa parte que pensamos que atentaba contra la libertad del mercado, ésa fue la que empezamos a discutir primero. Todo aquello que pensamos que alteraba el criterio de la calidad o que la circunscribía a parámetros muy exigentes por ejemplo, la exigencia de estudiar 10 semestres o la exigencia de que el docente debe ser Magíster para enseñarte o el Superintendente debe tener grado de Doctor”.

La ley Universitaria se basó en el modelo de contrapesos norteamericano y el sistema inglés que tiene una serie de elementos que tienen que ver con la regulación del mercado educativo. El diseño de la SUNEDU se diseñó tratando de darle un equilibrio al Consejo Directivo con el fin de proporcionarle un manejo bastante complejo que impedía que alguien tuviera el control total del organismo a través de una renovación progresiva. Esos elementos eran técnicos y políticos, pero no tenían mucho referente en términos de adónde va el modelo universitario.

De acuerdo a Trelles, el problema de idealizar la Ley corría el riesgo de perder la oportunidad de implementarse. “Tuvimos que renunciar a muchas cosas. Pero no renunciamos en el modelo de política. La Ley es una cosa y la política de aseguramiento de la calidad es otra. Ese sistema de aseguramiento tiene objetivos, lineamientos y metas. Es un escenario al cual queríamos llegar y lo validamos con un grupo de académicos peruanos. Tengo que decir que Chile y Colombia estuvieron a punto de sacar una Superintendencia y de ellos solo Chile ha logrado sacarla. Creemos que en sus mercados se ha movido de la misma manera. Yo creo que como superintendencia vamos a ser un referente si la mantenemos y funciona mejor y en el caso de la Ley Universitaria habrá que innovarla pero debe pasar un tiempo hasta que culmine el proceso de licenciamiento”.

La educación superior técnica deja, por cierto lentamente, de ser vista como una educación menor. Antes de la existencia de la Ley Universitaria, habían excesos, en donde los sistemas de calidad de muchas universidades eran aún más deplorables que en la actualidad. La pregunta es si las autoridades que había antes de la SUNEDU conocían esto, ¿por qué no hacían el mínimo esfuerzo por mejorarlas? La implementación de la Ley llamó a una reflexión colectiva que permitió conocer la situación global adversa.

En el caso de IPAE el proceso de acreditación fue muy positivo. Sus directivos pensaban que hacían un trabajo óptimo, pero se enfrentaron a un proceso de autoevaluación que realmente los puso frente al espejo. ¿realmente cumplían con sus objetivos a cabalidad? En un proceso de acreditación se debe hilar muy fino, y además el documento final es de mejora continua lo cual constituye la agenda de los próximos años. Cada año el presupuesto ya debía incluir ese plan de mejora continua. Al final, lograron identificar cuál era el valor agregado sobre el que debían focalizar sus esfuerzos como institución.

La propia institución educativa empieza a desarrollar sus KPIs (*Key performance indicators*) que permiten alcanzar niveles de excelencia. En IPAE, al final del proceso de acreditación, alcanzaron identificar un indicador global que constaba de la parte financiera, la parte académica y la comercial. Se generaba un promedio de las tres y ese era el indicador global.

“Cuando ofreces educación, debes ser cauto porque el área comercial siempre está en búsqueda de nuevos clientes, cuando hay que ser muy cauteloso con el atributo de la institución. Hay que focalizarse en el valor agregado. Creamos un área de servicios empresariales y capacitamos a los docentes asegurando de que las mejoras ocurrieran. El proceso de acreditación es un constante cuestionarse, y te preguntas cuál es tu indicador y tu índice de satisfacción debe estar entre 95 y 100, un 80 no debe hacerte sentir cómodo. Es un motor que te hace ser más exigente” nos comenta su Gerente General.

Con la acreditación del CINDA, IPAE se acreditó con el SINEACE. “En aquel entonces el SINEACE acreditaba haciendo una mirada interna al instituto, es decir a evaluar meticulosamente a lo que hacía el instituto en sus procesos internos; a diferencia del CINDA que veía más el perfil del egresado. Por eso CINDA quería contactarse con los empleadores de mis egresados. IPAE no había tomado nunca contacto con los empleadores de sus egresados” menciona.

La acreditadora CINDA contrató un hotel, que era un lugar neutral a las partes y, con los evaluadores del CINDA, dos extranjeros y uno peruano, conversaban con los empleadores y con el personal de IPAE pero de manera independiente para mantener la mayor objetividad posible en el análisis. Se logró levantar mucha información útil para IPAE y para los empleadores, la cual fue incluida en el proceso de mejora.

4.2 Los procedimientos burocráticos y el estancamiento del avance técnico.

Con el marco legal aprobado a finales del año 2016 se ha logrado implementar avances durante el año 2017. Se han aprobado el reglamento de la Ley, los lineamientos generales académicos y las matrices de evaluación. Estos avances están a disposición del Ministerio y está en su etapa de aplicación.

Las universidades que están en proceso de licenciamiento no pueden abrir filiales, no pueden tener programas autorizados nuevos hasta que no se las licencie. Solo hay 30 universidades que pueden abrir programas nuevos. El sector de los institutos y las escuelas no cuentan con el TUPA (Texto único de procedimientos administrativos) del Ministerio de Educación a pesar de que lo aprobaron en el año 2016.

Los procedimientos que tenían que ver con los institutos y escuelas quedaron suspendidos hasta octubre del año 2016. En Octubre, el ministro de educación sacó una resolución que derogó a todos los procedimientos y nos quedamos sin un solo procedimiento dentro del TUPA. El riesgo que se corre es que si un instituto quiere pedir una carrera nueva, no hay un marco legal que indique cómo debe ser el procedimiento, es decir no se sabe cuándo se debe presentar, cuánto dura, o si tiene algún costo.

La carencia de ese Marco Legal detiene el avance y la inversión en educación técnica. En resumen, en el Perú, el avance, el crecimiento y la innovación de las carreras de educación superior están paralizados por estos procedimientos burocráticos de licenciamiento. Debe haber un despertar del Estado para que se solucione este problema que son los 4 años que va a demorar el licenciamiento. Los pedidos intermedios de los institutos para implementar carreras nuevas y para poder seguir creciendo y alineando oferta y demanda.

Se trasladó la sobrerregulación de los institutos hacia las universidades. Pero esta ausencia de regulación, obstaculiza a los institutos que desean crecer a mayor velocidad debido al proceso de licenciamiento que debe culminar en el año 2021.

¿El proceso de licenciamiento en los institutos respeta el principio de legalidad? Todo procedimiento administrativo según la Ley de Procedimiento Administrativo N° 27444 tiene que estar aprobado con un Decreto Supremo y tiene que ser autorizado además para ingresar al TUPA del sector. Es la única forma en que el administrado tiene la obligación de seguir los procedimientos. Si hay un procedimiento que no está aprobado de esta manera, el administrado no tiene obligación de cumplir. Algunos institutos privados han alertado al Ministerio sobre la importancia de revisar el TUPA y de incluir procedimientos nuevos. Una alternativa sería dictar un Decreto Supremo e incorporarlo para que el licenciamiento tenga el respaldo legal que corresponde.

Dado este vacío legal, los institutos privados podrían manifestar que participarán en el proceso de licenciamiento de manera voluntaria, de buena fe, porque no hay un marco legal que los obligue a hacerlo.

Lo mismo sucede en la SUNEDU con las universidades. SUNEDU, cuando aprueba sus reglamentos de sanciones e infracciones, lo hace a través de un Decreto Supremo que lo aprueba el Ministro de Educación. En el caso de licenciamientos, se produjo un acuerdo del Consejo Directivo sobre cómo iba a ser el procedimiento, pero nunca se puso dentro del TUPA, es decir, no está aprobado a través de un Decreto Supremo como corresponde. Existiría entonces un error de la Administración Pública por el cual los procedimientos del TUPA se ponen solo cuando hay un cobro, pero ello estaría errado porque en realidad es obligatorio solo cuando se va a exigir el cumplimiento de los administrados.

Ante este vacío, también las universidades podrían rebelarse y decir que no hay obligación de cumplir algo que en realidad no respeta el marco legal.

Por tanto parece oportuna la interrogante de si se ha respetado el principio de legalidad en esta instancia pública. ¿Se evidencia desconocimiento con lo antes descrito? ¿Es una prueba de que no se conoce cuál es el principio de legalidad que debe respetarse en la entidad pública hacia los administrados?.

El primer intento por licenciar a los institutos se dio en el año 2003, hubo una resolución ministerial (en esa época no había Ley) que obligó a los institutos a pasar una revalidación institucional. El proceso culminó en el 2007 y un 25% aproximadamente de institutos públicos y privados no pasaron los estándares y quedaron fuera del mercado. Esa fue una primera cernida de calidad.

Si confiamos en que el proceso será efectivo, al 2021 todos los institutos a nivel nacional debieran contar con las condiciones de calidad básicas¹⁷ por eso es que hay este nuevo esfuerzo del Estado por volver a pasar por el aro de condiciones básicas a todas las instituciones públicas y privadas del país¹⁸.

Según la Ley, el licenciamiento tiene que ser renovable cada 5 años. El nivel de trabajo burocrático será pues gigantesco y el Ministerio va a tener que disponer de una serie de burócratas que trabajen estos licenciamientos de manera permanente considerando que además entrarán más instituciones nuevas.

4.3 El análisis de la capacidad Estatal para monitorear la calidad de la educación permanentemente

¹⁷ Ver las normas técnicas de condiciones básicas a través del siguiente enlace: <http://www.minedu.gob.pe/ley-de-institutos/pdf/rsg-n-322-2017-minedu-norma-tecnica-de-condiciones-basicas-de-calidad.pdf>

¹⁸ Ver los lineamientos académicos generales: <http://www.minedu.gob.pe/ley-de-institutos/pdf/rsg-n-311-2017-minedu-lineamiento-academicos-generales.pdf>

La evaluación requiere de una reevaluación permanente y periódica.

¿Tenemos la capacidad estatal para hacer ese trabajo de manera eficiente?

Los institutos que hasta antes de la Ley Universitaria, es decir, antes del 2014, que llegaron a acreditar alguna carrera lo hicieron por voluntad propia y cumpliendo con todos los estándares que fijó el SINEACE en ese año. Las entidades acreditadoras que estaban inscritas en este organismo evaluaban y hacían las verificaciones de lo que se había dicho en sus expedientes era lo correcto. Quienes han cumplido con un papel importante para mejorar el nivel de la calidad son las propias instituciones que se han sometido a estos procesos y que se han reorganizado en un proceso de mirarse internamente para ver si uno está en condiciones de demostrarle a un tercero que tiene procesos establecidos y que pueden ser supervisados. Es todo un reto y tiene un costo muy alto.

Debiera premiar el Estado reconocer a esas instituciones y ponerlas de ejemplo a otras? Las instituciones que tan demostrado esa vocación y la voluntad de entrar a un proceso de acreditación pueden servir de guías y complemento en el trabajo del Estado por hacer surgir a otras, especialmente porque han pasado por la experiencia de haber sido vistas por un intermediario entre la institución educativa que dice que hace las cosas y la entidad que les va a dar el certificado, es decir, la que registra a los acreditadores.

Es innegable el derecho que tiene el Perú como país para poder fijar sus propios requisitos (SINEACE). Tenemos el derecho de, como país, se debe fijar

un estándar mínimo de las acreditadoras que podamos reconocer. Esto nos llama a reconocer y respetar el derecho de un país soberano que fija sus propias reglas de juego para el ingreso de las acreditadoras internacionales.

4.4 La educación superior y la OIT

Según se menciona en la sexta edición del boletín de la OIT: “en muchos países, la baja productividad de las Pymes está relacionada con factores externos a la empresa, tales como regulaciones, infraestructura y acceso a financiación. Sin embargo, investigaciones recientes apuntan hacia factores internos en las empresas que contribuyen a la baja productividad. Muchas empresas en los países en desarrollo, especialmente Pymes, son mal gerenciadas”. (Edición sexta del Boletín de la OIT, 2017, p.5).

Para la OIT: “la situación del Perú es preocupante en tanto se puede perder la oportunidad de generar nuevos empleos. La informalidad laboral es elevada, la misma que en el año 2012 llegó a 68.6%”. (OIT, 2014, p. 9).

4.5 La legislación de otros países de la región con respecto a la educación técnica.

Para analizar la situación de la educación técnica en el Perú, es importante contar con información sobre la definición de la educación técnica desde el

punto de vista jurídico otros países de la región como Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay.

PERÚ:

Para la legislación peruana la definición es la siguiente: “La educación Técnico-Productiva es una forma de educación orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible y competitivo”. Ley 28044 - Ley General de Educación, publicada el 23 de julio de 2003.

Para la legislación argentina, el técnico y técnica se realizan dentro de un marco jurídico que hace uso de un derecho para todo habitante de esa nación. En Chile, se resalta en su legislación la necesidad de contar con jóvenes con aptitudes y destrezas para la industria. En el caso de Colombia, se resalta la promoción de convenios entre instituciones educativas y las empresas. Para el marco jurídico mexicano, la escuela técnica es considerada primordial para el progreso del país.

De acuerdo a esas áreas tenemos la siguiente información elaborada por el Área de Servicios de Investigación de CEPAL: “El área pedagógica tuvo en el año 2010 317 instituciones educativas de educación superior técnica, en el 2011, 213 y en el año 2012 solo 188. En el área tecnológica, fueron 759 instituciones en el año 2010, 756 el 2011 y 720, el año 2012. Finalmente, el

área artística también decreció en número de institutos y escuelas, registrando el año 2010 a 41, 39 en el 2011 y solo 35 en el 2012". (CEPAL, 2013).

Apreciando el siguiente cuadro podemos advertir esa reducción de la pobreza en relación con otros países de la región.

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina **	24,8	...	...	11,3	8,6	5,7	4,3	...
Brasil	33,4	30,2	25,8	24,9	...	20,9	18,6	18,0
Chile	13,7	...	...	11,4	...	10,9	...	7,8
Colombia	...	...	42,2	40,4	37,3	34,2	32,9	30,7
Costa Rica	19,0	18,6	16,4	18,9	18,5	18,8	17,8	17,7
Ecuador	43,0	42,6	42,7	42,2	39,2	35,4	...	33,6
Guatemala	54,8	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	71,5	68,9	...	67,5	69,2	...	...	...
México	31,7	...	34,8	...	36,3	...	37,1	...
Nicaragua	...	...	...	58,3	...	...	...	...
Panamá	29,9	29,0	27,7	26,4	25,7	24,0	...	23,2
Paraguay	...	60,0	56,9	56,0	54,8	49,6	47,3	40,7
Perú	44,5	45,4	40,5	37,1	34,3	27,8	25,8	23,9
Rep. Dominicana	44,5	44,5	44,3	41,1	41,4	42,2	41,2	40,7
Uruguay	...	17,7	13,7	10,4	8,4	6,5	5,9	5,6

Fuente: Elaboración CEPAL - 2013. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Del mismo modo, debemos tomar en cuenta el gasto en educación de los países de la región según el siguiente cuadro.

Gasto en educación como porcentaje del PBI (%)

Pais	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	3,65	3,90	4,34	4,89	4,61	5,01	5,14	...
Brasil	4,95	5,08	5,40	5,62	5,82	6,06	6,35	...
Chile	3,02	3,22	3,79	4,24	4,18	4,07	4,55	...
Colombia	3,89	4,06	3,91	4,75	4,83	4,46	4,38	4,93
Costa Rica	4,65	4,73	5,04	6,28	...	...	...	6,87
Ecuador	...	...	...	...	4,20	4,46	4,36	4,18
Guatemala	2,98	3,04	3,18	...	2,80	2,92	2,96	2,85
Honduras	...	...	...	...	...	...	...	5,86
México	4,74	4,73	4,86	5,22	5,19	5,15	...	...
Nicaragua	...	...	...	...	4,39	...	...	...
Panamá	...	...	3,54	...	...	3,29	...	...
Paraguay	...	3,55	...	...	3,77	4,97	...	...
Perú	2,69	2,63	2,85	3,13	2,85	2,68	2,92	3,28
Rep. Dominicana	...	2,19	...	...	...	...	...	3,78
Uruguay	2,88	...	...	...	...	4,42	...	...

Fuente: Elaboración CEPAL - 2013. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



Conclusiones

1. Al analizar a las diversas instancias del Estado peruano, veremos la disparidad entre las agencias de acuerdo a la capacidad estatal de cada una de ellas. Existe una gran dispersión de las carreras públicas. Mientras las líneas de carrera son sólidas y estables en las entidades financieras y económicas del Estado, el sector educativo, al que me aboco en este trabajo, tiene una débil capacidad institucional. Hay organizaciones gubernamentales que sí tienen una envidiable carrera pública. Con el fin de compensar esas debilidades se creó SERVIR con el fin de darle racionalidad a la función de los servidores públicos. En el sector de Educación abundan los nombrados en el sistema CAS y no hay un equipo estable ni existe continuidad de política en los equipos a pesar de los avances en materia educativa. No hay una carrera que dé incentivos para continuar. Esta problemática se identifica en el gobierno central con mayor nitidez.
2. Los gobiernos regionales tienen, desde las gerencias regionales de educación, especialistas de educación técnico-productiva que son, finalmente, las autoridades que gestionan la educación técnico-productiva, tecnológica y artística en cada región. El gobierno central puede trabajar con estos gerentes, generalmente, solo en el corto plazo en donde se calcula una permanencia promedio de siete u ocho meses. Cuando se desea aplicar desde el MINEDU la estrategia para mejorar

las capacidades desde los gobiernos locales, se encuentran a los reemplazos de esas autoridades y ya no están frecuentemente aquellos con los cuales se inició las primeras coordinaciones. La movilidad en gobiernos regionales y municipales es mucho más volátil que en el gobierno central lo cual va en desmedro de la capacidad institucional.

3. La Ley de Reforma Magisterial se incorporó en el año 2014 para los docentes de educación superior tecnológica. Era una necesidad en tanto, desde el 2004 al 2014, los docentes no tenían posibilidad de ascensos, ni de mejoras salariales y con algunos derechos suspendidos. El escenario en el año 2014, primer año del período de esta investigación, muestra un equipo docente desgastado en los institutos y muy poco motivado. Habían aumentado en edad y no había jóvenes docentes detrás para tomar la posta.
4. Mientras el sector productivo y empresarial privado demanda técnicos, y no se encuentran las capacidades técnicas en el mercado laboral; el sistema educativo trabaja de manera inversa a esa demanda.
5. Según estimados de la Dirección General de Educación Técnico Productiva, Superior Tecnológica y Artística del MINEDU son aproximadamente, a diciembre de 2017, un millón de estudiantes en el sistema universitario peruano, mientras que la suma de estudiantes de

los institutos tecnológicos y los centros de educación técnico-productiva es aproximadamente de 650 mil estudiantes. Adicionalmente a ello, no solo existe un déficit de técnicos y técnicas, sino que la calidad de los egresados no satisface la demanda del sector empresarial.

6. Con la reforma iniciada en el año 2014, se inicia el proceso de desregulación de la educación tecnológica y técnico-productiva porque se había complejizado el proceso frente al aparato privado. Antes del año 2014, autorizar una carrera técnica tomaba, entre los trámites regulares del gobierno regional y el central, aproximadamente dos años. Desde el año 2017, el tiempo es de 90 días hábiles. La burocracia entrampaba a los institutos privados y públicos en la creación de carreras técnicas.
7. Los institutos públicos y privados avanzaban en la creación de sus carreras técnicas y las puestas en marcha de las mismas, ante la necesidad y oportunidad de negocio que propiciaba el mercado, optando por el riesgo ante las sanciones del aparato público. Con la ley del año 2016 se desreguló y se hicieron más permeables esas instituciones tecnológicas educativas al mercado. El procedimiento hiperburocratizado ha sido reducido desde el año 2014.

8. Se calcula que hay la necesidad de unos 60 mil técnicos y técnicas por año, es decir, empleos nuevos. Este cálculo coincide con los manifestados por los funcionarios del aparato estatal como por los entrevistados del sector privado.
9. A esta situación se añade el hecho de que en el mercado técnico hay mucha rotación en el mercado laboral, es decir, hay muchos contratos temporales y proyectos estacionales.
10. Existen solo 20 institutos licenciados hasta diciembre de 2017. Existen 450 mil estudiantes en los institutos tecnológicos a noviembre de 2017. De esa cantidad, aproximadamente 300 mil pertenecen al sector privado y 150 mil al sector público; sin embargo, es preciso mencionar que hay carreras no registradas o estudiantes que no están formalmente inscritos.
11. Los 358 institutos tecnológicos a nivel nacional y los más de 700 cetpros públicos tienen poca matrícula y muchas carreras; y no necesariamente atienden la necesidad de los sectores prioritarios del país. No se trata de cerrar las carreras de administración, enfermería o contabilidad, es decir, de aquellas que tienen alta demanda de matrícula; sino que se trata de crear las otras que requiere la industria. Se debe hacer un cambio en la estructura.

12. Agroexportación, minería e industrias alimentarias son tres áreas fundamentales para el país, sin embargo, a nivel nacional, la matrícula con respecto a carreras directamente relacionadas a esos tres rubros, no superan el 2%. Si sumamos al Turismo, se llega al 4%, pero igual sigue siendo muy bajo. No se trata de cerrar las carreras de administración, enfermería o contabilidad: se trata de crear las otras.
13. La brecha de infraestructura en educación, según cálculos del MINEDU, es de 120 mil millones de soles aproximadamente. El ritmo de inversión es muy lento en el período de estudio. Se requieren de 25 a 30 años para cerrar esa brecha. Se deben buscar nuevas formas de inversión. Unos 4500 millones de soles corresponden a la brecha de los institutos y los centros de producción técnico- productivo. De ellos, 1200 representan la brecha para los institutos tecnológicos.
14. Existe en el Estado la estrategia para que esa brecha sea menor: el mecanismo denominado “Transferencias a los Gobiernos Regionales” es útil para satisfacer las condiciones básicas de todos los institutos del país ante la situación grave.
15. El Estado iniciará la construcción de 26 institutos a nivel nacional denominados “los institutos de excelencia” en los cuales existirá la

infraestructura, los servicios y los docentes adecuados para las carreras más idóneas para las necesidades del entorno. Estos institutos tienen la responsabilidad de llevar a los institutos cercanos las réplicas de capacitación para que sean la base de los equipos automatizados y pueda extenderse sus beneficios.

16. El Instituto “4 de junio de 1821” en Jaén será el primero en edificarse en Noviembre de 2018 y el Instituto “Antunez de Mayolo de Huancayo” para inicios del 2019, cofinanciados con el BID.
17. Actualmente, hay institutos para Mecánica que cuentan con equipos de la década del 70: Los módulos húngaros que los trajo el gobierno militar y que es una tecnología anacrónica. Los módulos no los tenemos en el país, y en muchos institutos solo se refieren a ellos y a su funcionamiento en la pizarra. Existe muy poca vinculación con las empresas para alcanzar a poseer ese tipo de equipamiento.
18. A diciembre de 2017, según estimados de la Dirección General de Educación Técnico Productiva, Superior Tecnológica y Artística del MINEDU, solo 6 de cada 10 jóvenes no tienen ninguna capacitación posterior al nivel secundario. La mayoría se desenvuelve en trabajos precarios.

Recomendaciones:

1. Se requiere de una metodología y de la aplicación de un ordenamiento territorial de los institutos a nivel nacional.
2. Garantizar la carrera pública cumpliría un rol fundamental en el fortalecimiento de la capacidad estatal del sector educación.
3. Los institutos privados y públicos transcurren en buen porcentaje en la precariedad. De los 1600 existentes, la mitad tiene un director y un profesor, y se reporta una actividad de menos de 50 personas por año. Un universo muy poco motivado. Hay que poner mucho énfasis para que los estudiantes de secundaria tengan más opciones. Más tecnología debe haber en el nivel secundario para que puedan transitar a esta vía y llegar a los institutos posteriormente. La normatividad ya existe, hay que implementar.
4. La doble titulación con Canadá, Australia y Asia sería recomendable; sin embargo, como es de conocimiento general, es difícil hallar abundante número de alumnos con un nivel elevado de inglés.

5. Dado que hay muchos jóvenes sin especialización luego de culminar la educación secundaria, debiera haber programas técnicos con calificación de menos de 1 año. Posteriormente, podría continuar con 2 años (menos del 2% de la oferta), y luego convalidar ese tiempo en el instituto de 3 años y el de 5 años. Ese puente está roto. Los dos primeros niveles no existen.
6. La educación técnico-productiva tiene 250 mil estudiantes que estudian en 1600 instituciones.
7. Las asociaciones público privadas son una de forma viable de inversión, dado que no estamos ni estaremos en la vanguardia en tecnología de punta. Por supuesto que esta modalidad requiere de elevados y rigurosos mecanismos de control para prevenir actos de corrupción. Las asociaciones con instituciones de países como Canadá y Brasil, por ejemplo, son probablemente una posibilidad de alcanzar un nivel diferente en el corto y en el mediano plazo. Como ejemplo encontramos al Instituto Tecnológico de las Fuerzas Armadas, que depende del Ministerio de Defensa, el cual ha tenido un equipamiento muy importante con empresas canadienses y hoy es un instituto cuyos simuladores y máquinas están a la vanguardia en la región. La idea es que se replique eso en los institutos. Se debe hacer un cambio en la estructura.

8. Como se mencionó anteriormente, la brecha de infraestructura en educación es de 120 mil millones de soles aproximadamente al 2017. El ritmo de inversión es muy lento. Se requieren de 25 a 30 años para alcanzar cerrar esa brecha. Se deben buscar nuevas formas de inversión

9. Actualmente, hay institutos para mecánica que cuentan con equipos de la década del 70: Los módulos húngaros que los trajo el gobierno militar y que es una tecnología anacrónica. Los módulos no los tenemos en el país, y en muchos institutos solo se refieren a ellos y su funcionamiento en la pizarra. Existe muy poca vinculación con las empresas para alcanzar a poseer ese tipo de equipamiento.

10. Dar un título a nombre de la Nación sin haber aprendido parte del currículo y sin haber accedido a las tecnologías actuales representa una irresponsabilidad desde la gestión pública.

11. Obras por impuestos es una estrategia que debiera utilizar el Estado para acelerar el mejoramiento de esos institutos.

12. Las asociaciones público privadas es otra estrategia, pues no estamos ni estaremos en la vanguardia en tecnología de punta. Asociaciones con

instituciones de países como Canadá y Brasil es probablemente una posibilidad de llevar a un nivel diferente en el corto en el mediano plazo.

13. Como ejemplo se puede el instituto tecnológico de las Fuerzas Armadas, que depende el Ministerio de Defensa, ha tenido un equipamiento muy importante con empresas canadienses y hoy es un instituto cuyos simuladores y máquinas están a la vanguardia en la región. La idea es que se replique eso en los institutos.

14. Al 2017, solo 6 de cada 10 jóvenes no hacen ninguna capacitación posterior. La mayoría van a trabajos precarios. Por ello, debiera haber calificación de menos de 1 año, luego la de 2 años (menos del 2% de la oferta), luego convalidar el instituto de 3 años y el de 5 años. Ese puente está roto. Los dos primeros niveles no existen. La educación técnico-productiva cubre esos espacios. 250 mil estudiantes estudian en estas en 1600 instituciones.

15. De esas 1600, la mitad tiene un director y un profesor y reporta una actividad de menos de 50 personas por año. Un universo muy poco motivado. Hay que poner mucho énfasis para que los estudiantes de secundaria tengan más opciones. Más tecnología debe haber en el nivel secundario para que puedan transitar a esta vía y llegar a los institutos posteriormente. La normatividad ya existe, hay que implementar.

16. Si bien existe un crecimiento económico sostenido en el Perú, también es cierto que algunos sectores han quedado rezagados de esos avances. La desigual distribución de los recursos obstaculiza que la población más vulnerable identifique a la educación como el arma más valiosa para desarrollarse y mejorar la situación socioeconómica de sus familias.

17. De otro lado, la legislación sobre institutos y escuelas de educación superior emula principios como la pertinencia que dan respuesta a las necesidades de la formación profesional a las demandas del mercado laboral; sin embargo, no existe una correspondencia con la realidad de los institutos privados y públicos con el desempeño del mercado laboral. El presupuesto asignado es bajo para el sector técnico: 9 millones de dólares para 240 institutos públicos en un año: difícilmente se logre excelencia con esos recursos económicos.

18. Se deben crear incentivos a los institutos privados y a los públicos.

19. Se debe otorgar mayor autonomía a los institutos públicos, considerando la adaptación del currículo a las necesidades territoriales.

20. Se deben romper barreras laborales para los técnicos.
21. La implementación de capacitación de habilidades blandas para los técnicos experimentados y un cambio de la cultura corporativa que evita las promociones y ascensos de los técnicos.
22. Se debe incrementar la promoción mayor de la educación técnica desde la etapa escolar, para variar la percepción que subestima el peso de la educación técnica en la economía de un país.
23. Hay algunos instrumentos que el Estado debiera fortalecer: a). la creación de la ventanilla única de promoción de empleo para fomentar la empleabilidad y formación laboral, b) la emisión de certificados de competencia laboral para la población que aprendió un oficio a través de la experiencia. Así, se lograría un tener un reconocimiento formal de sus competencias.
24. Si permanecen las barreras al sector privado para preparar a técnicos competentes, poco o nada se hará para que asuman los riesgos de inversión.

25. Se requiere, como lo mencionó el ex-ministro Flavio Figallo, de un presupuesto de al menos mil cuatrocientos millones de soles en la capacitación y estructuración de institutos nacionales que sean compatibles con las necesidades del país.

26. Finalmente, las condiciones económicas y sociales de la vasta mayoría son las que proveen el escenario sobre el cual evoluciona o involuciona el sistema educativo, especialmente en sociedades en donde su clase empresarial y política estuvo de espaldas a las poblaciones más vulnerables.

27. Son necesarias políticas que van más allá del ámbito educativo, es decir, desarrollar políticas intersectoriales que enlacen a la educación con la salud, el trabajo, el acceso a la vivienda, la alimentación, entre otros.

Referencias Bibliográficas

- ABERBACH, J. D., R. D. Putnam y B.A. Rockman
1981 *Bureaucrats and Politicians in Western Europe, Harvard University Press, Cambridge, Mass.*
- ALFAGEME, A y GUABLOQUE
2014 *Educación técnica en el Perú: Lecciones aprendidas y retos en un país en crecimiento. Revista Moneda 157, Banco Central de Reserva del Perú.*
- ASHFORD, Douglas
1980 *Policy and Politics in Britain: The Limits of Consensus Policy and Politics in Industrial States.*
- BENAVIDES, M
2004 *Educación y estructura social en el Perú. Un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos". En Arregui, P., ed., ¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades. Lima: Grade.*
- BENAVIDES, M
2007 *"Lejos de la equidad: La persistencia de las desigualdades educativas en el Perú". En Boletín del Instituto francés de Estudios Andinos, tomo 31, num. 3.*
- BERSCH K., Sérgio Praça y Matthew Taylor
2013 *"State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". Ponencia presentada en el Princeton-Oxford State Building Workshop, University of Oxford, Reino Unido.*

- CHACALTANA, J. y ROSAS-SHADY, D.
2015 *Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú.* Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo.
- CAF
2013 Educación técnica y formación profesional en América Latina: el reto de la productividad.
- CHOMSKY, Noam
2004 *Chomsky on Miseducation* Bowman & Littlefield Publishers
208 páginas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL,
2010 *La Educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina*". En *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: Cepal.
- COTLER, Julio
2011 *Las desigualdades en el Perú.* J. Cotler y R. Cuenca, eds., Balances críticos, Lima: IEP, 2011.
- CUENCA, Ricardo
2012 *Educación Superior: Movilidad Social e Identidad.* IEP Instituto de Estudios Peruanos.
254 páginas.
- DIAZ, J. J.
2008 *Educación Superior en el Perú: tendencias de la demanda y oferta.* En Benavides, M. ed., *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú.* Lima: Grade.

- ENCINA, F. A.
1962 *La Educación Económica y el Liceo. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.*
- FEARON, James
1999 *Accountability and the Control of Politician: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performances. Cambridge University Press.*
- FUKUYAMA, Francis
2014 *Political order and Political Decay, Farrar, Straus and Giroux, New York*
- GEDEES, Barbara
1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. University of California Press.*
- GOLDTHORPE, J.
2000 *On Sociology. Numbers, Narratives and the Integration of Research and Theory. Oxford: Oxford University Press.*
- HABERMAS, Jürgen
1975 *Legitimation Crisis. Boston: Beacon Press.*
- HECKMAN, J.
2006 *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. Science, VOL. 312 páginas 1900 - 1902.*
- HEIDENHEIMER, A.
1990 *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japana, St. Martin's Press, Nueva York; 3ra. Ed.: 1990.*

HOLT y MANNING

2014 *"Fukuyama is right about measuring state quality: Now what?"*, Governance Review, Vol. 27, N° 4, pp. 717-728, October, Washington, DC. 2014)

MARCH, J.

1984 *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*". American Political Science Review. 734-749

MUELLE, L.

1990 *Desigualdad social y desigualdad educativa: un análisis intergeneracional*". En *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 2.

MUELLER, D.

1979 *Public Choice (1)*, Cambridge University Press, Cambridge.

NOHLEN, Dieter

2011 *¿Cómo estudiar Ciencia Política?. Una introducción en trece lecciones*. Lima: Fondo editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. 312 páginas.

NUSSBAUM, M

2011 *Creating Capabilities - The Human Development Approach*, Harvard University Press., Cambridge, Massachusetts.

OECD

2016 *Making Development Happen*. OECD Development Center.

ORGANSKI, A. y KUGLER

1984 *Births, Deaths, and Taxes. The Demographic and Political Transitions.* Chicago: University of Chicago Press.

PALFREYMAN, David y TAPPER

2009 *Structuring Mass Higher Education: The Role of Elite Institutions.* New York: Routledge Press. 2009.

PASQUIER-DOUMER, L.

2002 *La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XX". En Bulletin de L'Institut Français d'Études Andines, tomo 31, núm. 3.*

PNUD

2014 *Perfil de Estratos Sociales en América Latina: Pobres, Vulnerables y Clases Medias, UNDP.* United Nations Development Programme, New York.

RAFTERY y HOUT

1993 *Maximally maintained Inequality: Expansion, Reform in Irish Education". En Sociology of Education, vol. 66, núm. 1.*

REPETTO, Fabian

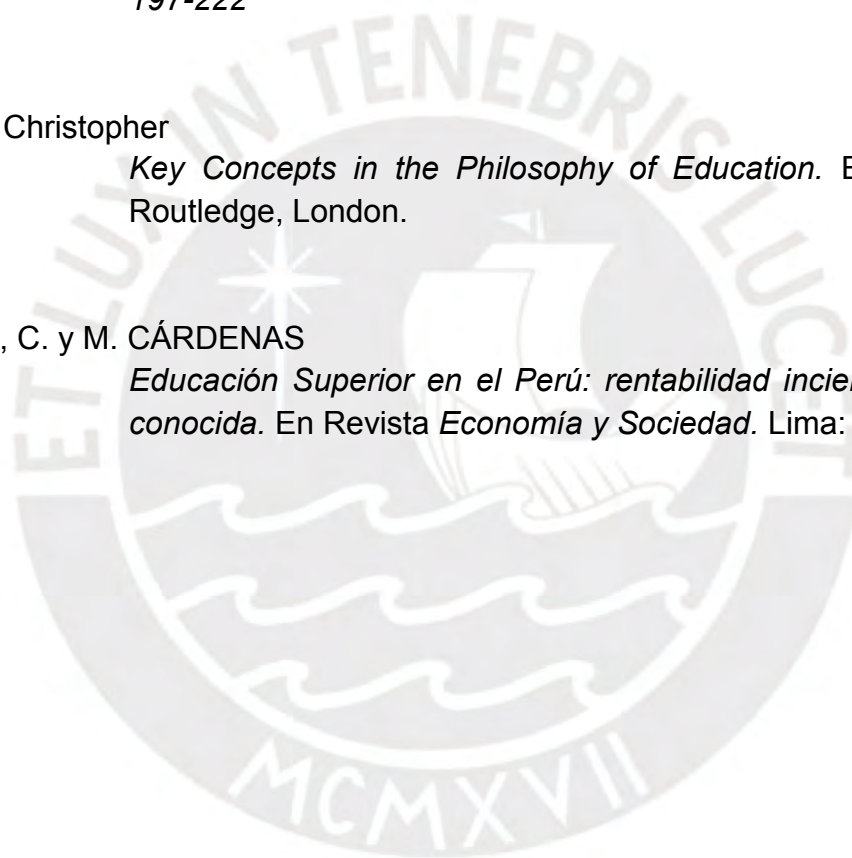
2003 *Capacidad Estatal: Requisitos necesarios.* VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado.

ROTHSTEIN, B. TANNENBERG M. Fabian

2015 *Making Development Work - The Quality of Government Approach* (December 15, 2015).

- SCHMITT, Carl
1978 *The Crisis of Parliamentary Democracy (transl. Ellen Kennedy)*. Cambridge / Mass London: MIT Press.
- SIMON, H. A.
1945 *Administrative Behavior*. Nueva York, Free Press; 2da. Ed., 1957; 3ra. Ed. 1976.
- SKOCPOL, Theda
1985 *Bringing the State Back in Strategies of Analysis in Current Research*. Ed, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- THOENING, Jean-Claude
1997 *Política Pública y Acción Pública. Gestión y Política Pública*. Vol. VI, num 1, Primer Semestre de 1997.
- TILLY, Charles
1978 *From Mobilization to Revolution*. McGraw-Hill - University of California. 349 páginas.
- TUBINO, Fidel
2012 *Educación Superior: Movilidad Social e Identidad* - Instituto de Estudios Peruanos. Ed. Ricardo Cuenca. p. 118.
- UNESCO
2015 *Tercer Estudio Regional Comparado y Explicativo (Terce)*.

- VEGA G, J. F. y VEGA F, J.F.
2016 *Informe Educación Superior en Iberoamérica. Estudio de Casos Nacionales - Perú.*
- WILADSKY, A.
1987 *“Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation”, American Political Science Review, 81.*
- WILSON, Woodrow
1887 *The Study of Administration, Political Science Quarterly, 2: 197-222*
- WYNCH, Christopher
1999 *Key Concepts in the Philosophy of Education. Estudio de Routledge, London.*
- YAMADA, C. y M. CÁRDENAS
2007 *Educación Superior en el Perú: rentabilidad incierta y poco conocida. En Revista Economía y Sociedad. Lima: CIES.*

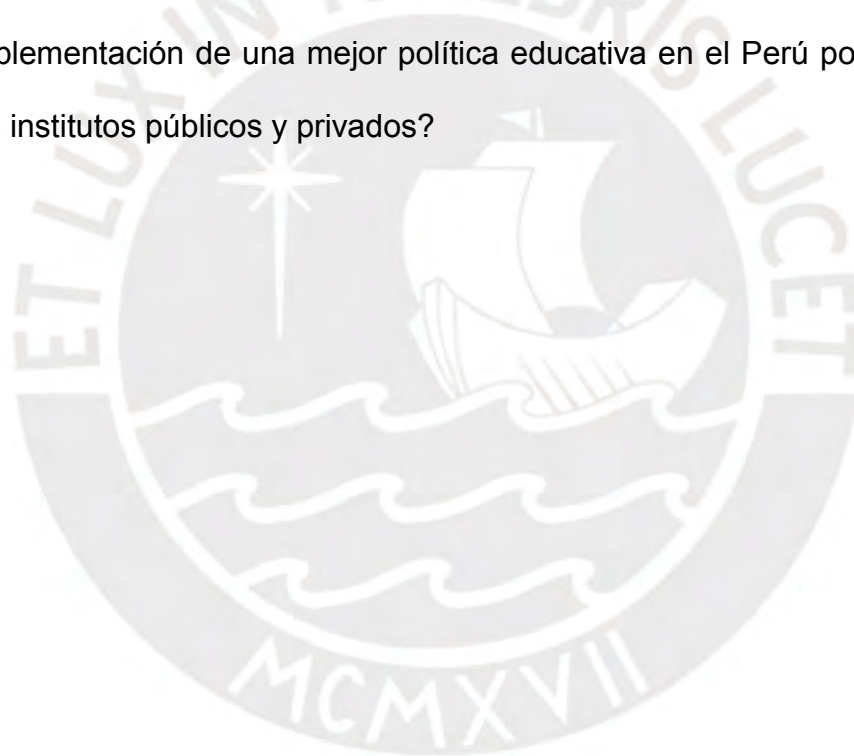


Anexos:**Anexo 1****FICHAS (Cuestionarios)**

Las 10 entrevistas semiestructuradas fueron realizadas usando el siguiente cuestionario:

1. ¿Qué tipo de relación o discusión existe entre las políticas de la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior del Ministerio de Educación y las políticas del SINEACE?
2. ¿Cómo calificaría el nivel de coordinación entre el MINEDU y el SINEACE?
3. ¿Cuál es la lógica del Estado para garantizar la oferta educativa de calidad por parte de los institutos privados y públicos?
4. ¿Existe una política que licencie a institutos privados y públicos basados en el mérito?
5. ¿Cuál es su opinión sobre la Ley Universitaria respecto a su intención de reformar el SINEACE?
6. ¿Cree usted que las entidades acreditadoras han contribuido considerablemente en la mejora de la calidad de los institutos públicos y privados?

7. ¿Qué políticas públicas se llevan a cabo para incrementar la calidad educativa por parte de los institutos privados y públicos?
8. ¿Considera usted que deben participar en el proceso las acreditadoras internacionales usando sus propias herramientas de evaluación?
9. ¿Considera usted que el Estado logra vincular la oferta académica técnica con las necesidades del aparato productivo del país?
10. ¿Cuáles son las reglas de juego que el Estado impone a los institutos público y privados y a las Escuelas de Educación Superior?
11. ¿De qué manera se evidencia la capacidad estatal para la implementación de una mejor política educativa en el Perú por parte de los institutos públicos y privados?



Anexo 2:**Entrevista 1:**

Nombre: María Isabel León Klenke

Cargo: Presidenta de Asiste Perú - Directora de IPAE

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 15 de febrero de 2018

Entrevista 2:

Nombre: Sandro Paz Collado

Cargo: Director de Evaluación y Acreditación de Educación Superior Universitaria (DEA-ESU) del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 16 de febrero de 2018

Entrevista 3:

Nombre: Juan Antonio Trelles Castillo

Cargo: Asesor del Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior.

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 20 de febrero de 2018

Entrevista 4:

Nombre: Teresa Nakano Osores

Cargo: Ex Directora de la Dirección de Servicios de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística de la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística y actual asesora de INNOVA Schools.

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 20 de febrero de 2018.

Entrevista 5:

Nombre: Miguel Calderón Rivera

Cargo: Director General de la Dirección General de Educación Técnico - Productiva y Superior Tecnológica y Artística

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 21 de febrero de 2018.

Entrevista 6:

Nombre: Flavio Figallo Rivadeneyra

Cargo: Ex Viceministro de Educación y Coordinador de la Dirección de Asuntos Académicos de la PUCP.

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 4 de mayo de 2018

Entrevista 7:

Nombre: María Marisca García Rosell

Cargo: Secretaria Académica de Le Cordon Bleu

Lugar: lima

Fecha de la entrevista: 8 de mayo de 2018

Entrevista 8:

Nombre: Juan Fernando Vega Ganoza

Cargo: Coordinador de la Dirección de Asuntos Académicos de la PUCP.

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 11 de mayo de 2018

Entrevista 9:

Nombre: Marco Nuñez Zevallos

Cargo: Director de la Escuela de Posgrado Tecnológico de SENATI

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 17 de mayo de 2018

Entrevista 10:

Nombre: Mario Rivera Orams

Cargo: Ex Director Ejecutivo de TECSUP y Vicepresidente de la Universidad de Ingeniería y Tecnología (UTEC). Actual asesor de Laureate International Universities.

Lugar: Lima

Fecha de la entrevista: 18 de mayo de 2018

