

SUMILLA: LEY QUE FORTALECE LA MERITOCRACIA Y AMPLÍA EL ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEDIANTE MODALIDADES ESPECIALES DE ADMISIÓN.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE FORTALECE LA MERITOCRACIA Y AMPLÍA EL ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEDIANTE MODALIDADES ESPECIALES DE ADMISIÓN

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer modalidades especiales de admisión y medidas de inclusión educativa en la educación superior universitaria, tecnológica y pedagógica, orientadas a promover la ampliación del acceso equitativo de estudiantes de alto rendimiento - COAR de la Educación Básica Regular que ocupan el tercio superior, así como de licenciados del servicio militar acuartelado y personas adultas, en el marco del respeto a la meritocracia, la calidad educativa y la autonomía institucional.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad promover la ampliación el acceso equitativo a la educación superior, reconociendo el mérito académico sostenido, el servicio a la Nación y la necesidad de reinserción educativa, garantizando estándares de calidad y el respeto irrestricto de la autonomía universitaria.

Artículo 3.- Principios aplicables

La aplicación de la presente ley se rige por los siguientes principios: meritocracia, igualdad de oportunidades, autonomía universitaria, calidad educativa, razonabilidad y proporcionalidad.

Artículo 4.- Modalidad especial de admisión para estudiantes del tercio superior de la Educación Básica Regular

Las universidades, institutos y escuelas de educación superior pueden establecer modalidades especiales de admisión dirigidas exclusivamente a estudiantes egresados de la Educación Básica Regular que hayan ocupado el tercio superior de manera continua O PROMEDIO FINAL durante su trayectoria en el nivel secundario.

Dichas modalidades deben contemplar obligatoriamente:

- a) Establecer mecanismos de evaluación académica para verificar competencias mínimas de acceso a la educación superior dirigidos a los diez (10) primeros estudiantes de

- instituciones educativas ubicadas en zonas urbanas y a los cinco (5) primeros estudiantes de instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, que hayan ocupado el tercio superior de manera continua durante los cinco (5) años de educación secundaria.
- b) Bonificaciones, ponderaciones o vías preferentes de admisión en función del rendimiento académico sostenido.

Artículo 5.- Modalidades especiales de admisión para estudiantes de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR)

Las universidades, institutos y escuelas de educación superior pueden establecer modalidades especiales de admisión dirigidas a estudiantes egresados de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) o que cuenten con certificación del Bachillerato Internacional. Estas modalidades deben incluir mecanismos de evaluación académica, así como bonificaciones o ponderaciones especiales, respetando los estándares de calidad educativa de cada institución.

Artículo 6.- Medidas de reconocimiento para licenciados del servicio militar acuartelado

Las universidades, institutos y escuelas de educación superior pueden establecer medidas de reconocimiento que incluyan bonificaciones en los procesos de admisión, programas de nivelación académica y la reserva de hasta un cinco por ciento (5%) de vacantes, sujetas al cumplimiento de requisitos académicos mínimos.

Artículo 7.- Acceso de personas adultas a la educación superior

Las instituciones de educación superior pueden implementar modalidades de admisión diferenciadas para personas de cuarenta (40) años a más, que incluyan evaluaciones adaptadas a su trayectoria formativa y experiencia laboral, programas de nivelación académica y la reserva de hasta un cinco por ciento (5%) de vacantes, sujetas al cumplimiento de requisitos académicos mínimos.

Artículo 8.- Respeto a la autonomía institucional

Las universidades, institutos y escuelas de educación superior determinan, en ejercicio de su autonomía, los mecanismos específicos de implementación de las modalidades previstas en la presente ley, incluyendo el número de vacantes, criterios de evaluación y requisitos de admisión, garantizando la calidad del servicio educativo.

Artículo 9.- Promoción e incentivos del Estado

El Estado, a través del Ministerio de Educación, promueve la implementación de las medidas previstas en la presente ley mediante programas de becas, créditos educativos, financiamiento de programas de nivelación académica y asistencia técnica a las instituciones educativas.

Artículo 10.- Supervisión y acompañamiento

La SUNEDU y el Ministerio de Educación supervisan el cumplimiento de los estándares de calidad educativa en la implementación de las modalidades previstas en la presente ley, sin afectar la autonomía institucional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamento

El Ministerio de Educación, reglamenta la presente Ley en el término de los treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

SEGUNDA.- Adecuación normativa

Las instituciones de educación superior adecuan sus reglamentos internos conforme a la presente ley, en el marco de su autonomía.

TERCERA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 06 de Mayo de 2026



Firmado digitalmente por:
 GUTIERREZ TICONA Paul
 Silvio FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 06/05/2026 11:30:47-0500



Firmado digitalmente por:
 ZEGARRA SABOYA Ana Zedith
 FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 07/05/2026 16:49:30-0500



Firmado digitalmente por:
 MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 07/05/2026 16:30:39-0500



Firmado digitalmente por:
 VALER PINTO Hector FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 07/05/2026 16:08:00-0500



Firmado digitalmente por:
 VALER PINTO Hector FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 07/05/2026 16:08:15-0500



Firmado digitalmente por:
 ZEA CHOQUECHAMBI Oscar FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 08/05/2026 10:32:30-0500



Firmado digitalmente por:
 PAZO NUNURA Jose Bernardo FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 07/05/2026 18:40:32-0500



Firmado digitalmente por:
 PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 11/05/2026 11:14:43-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se inscribe en un contexto en el que el acceso a la educación superior constituye uno de los principales desafíos estructurales del sistema educativo peruano, no solo por las brechas persistentes en cobertura, sino también por las desigualdades en las condiciones de acceso que enfrentan los estudiantes según su origen socioeconómico y trayectoria educativa. En ese escenario, el presente proyecto de ley propone una respuesta equilibrada que articula dos dimensiones fundamentales del derecho a la educación: el reconocimiento del mérito académico sostenido y la garantía de estándares de calidad en el ingreso a la educación superior. Esta aproximación se alinea con el enfoque contemporáneo de políticas educativas que promueven la igualdad de oportunidades sin prescindir de criterios objetivos de evaluación, evitando así tanto la exclusión estructural como la desnaturalización de la meritocracia.

Desde una perspectiva teórica, la presente propuesta de ley encuentra sustento en el principio de justicia como equidad desarrollado por Rawls, quien sostiene que las desigualdades solo son admisibles si benefician a los menos favorecidos y si las posiciones están abiertas a todos en condiciones de igualdad de oportunidades (Rawls, 1971)¹. En este sentido, el reconocimiento del tercio superior de la Educación Básica Regular no constituye un privilegio arbitrario, sino una medida que busca valorar el esfuerzo académico sostenido en el tiempo, especialmente en contextos donde las condiciones educativas no son homogéneas. La presente iniciativa legislativa no elimina los mecanismos de evaluación, sino que los complementa con criterios de trayectoria, lo cual permite una aproximación más integral al concepto de mérito.

Asimismo, el presente proyecto de ley se sustenta en la evidencia empírica sobre el valor predictivo del rendimiento académico previo en el éxito universitario. Estudios de Tinto han demostrado que la permanencia y el rendimiento en la educación superior están fuertemente vinculados a la preparación académica previa y a la integración académica del estudiante (Tinto, 1993)². En esa línea, la presente propuesta de ley no plantea un acceso irrestricto, sino un modelo de admisión preferente que incluye mecanismos de verificación de competencias y programas de nivelación académica, lo que permite reducir los riesgos de deserción y fortalecer la calidad del sistema.

De igual manera, la presente iniciativa legislativa recoge los aportes de la economía de la educación en cuanto a la necesidad de equilibrar eficiencia y equidad en el acceso a la educación superior. Becker sostiene que la inversión en capital humano es un factor clave para el desarrollo económico y social, y que las políticas educativas deben orientarse a maximizar el potencial productivo de las personas (Becker, 1993)³. Bajo este enfoque, el reconocimiento del mérito académico sostenido y la incorporación de mecanismos de inclusión para grupos como egresados de COAR, licenciados del servicio

¹ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

² Tinto, V. (1993). *Leaving College: Rethinking the Causes and Cures of Student Attrition*. University of Chicago Press.

³ Becker, G. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. University of Chicago Press.

militar y personas adultas, responden a una lógica de aprovechamiento del talento en todas sus dimensiones, sin restringir el acceso a criterios exclusivamente competitivos de corto plazo.

En el ámbito de las políticas públicas, la presente propuesta de ley también se alinea con las recomendaciones de organismos internacionales como la UNESCO, que han señalado la necesidad de avanzar hacia sistemas de educación superior más inclusivos, pero manteniendo estándares de calidad y pertinencia (UNESCO, 2015) ⁴. La combinación de bonificaciones, verificación de competencias y programas de nivelación académica permite justamente ese equilibrio, evitando tanto la exclusión como la masificación descontrolada.

Por otro lado, la presente iniciativa legislativa reconoce la importancia de preservar la autonomía universitaria como pilar del sistema educativo, en concordancia con la doctrina constitucional y los estándares internacionales. Clark ha señalado que los sistemas de educación superior más sólidos son aquellos que logran un equilibrio entre la coordinación estatal y la autonomía institucional, permitiendo a las universidades adaptar sus procesos a sus propias realidades académicas (Clark, 1983) ⁵. En ese sentido, el presente proyecto de ley no impone un modelo único de admisión, sino que establece un marco flexible que permite a cada institución definir sus criterios de implementación, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

La presente propuesta de ley, en consecuencia, no constituye una ruptura con el modelo meritocrático, sino una evolución del mismo, al incorporar una visión más amplia del mérito que reconoce tanto el rendimiento académico sostenido como las competencias verificadas en el proceso de admisión. De esta manera, se configura un sistema de acceso más justo, inclusivo y eficiente, que permite ampliar oportunidades sin comprometer la calidad educativa ni la institucionalidad del sistema.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley, la presente iniciativa legislativa y la presente propuesta de ley guardan relación y coherencia con el siguiente marco normativo:

Constitución Política del Perú.

- Ley N.º 28044, Ley General de Educación.
- Ley N.º 30220, Ley Universitaria.
- Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.
- Ley N.º 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
- Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial.
- Ley N.º 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (norma base previa del sistema técnico-pedagógico).
- Ley N.º 29248, Ley del Servicio Militar.
- Decreto Supremo N.º 011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación.

⁴ UNESCO. (2015). *Rethinking Education: Towards a global common good?*. UNESCO Publishing.

⁵ Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.

- Decreto Supremo N.º 016-2015-MINEDU, Reglamento de la Ley Universitaria.
- Decreto Supremo N.º 010-2017-MINEDU, Reglamento de la Ley N.º 30512.
- Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N.º 012-2020-MINEDU, que aprueba disposiciones para el servicio educativo en la Educación Básica Regular.
- Resolución Ministerial N.º 281-2016-MINEDU, que crea el modelo de servicio educativo de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR).
- Resolución Ministerial N.º 186-2021-MINEDU, que aprueba disposiciones para la evaluación de los aprendizajes en la Educación Básica.
- Ley N.º 28988, Ley que declara a la Educación Básica Regular como servicio público esencial.

Este conjunto normativo sustenta la articulación del sistema educativo, la promoción del mérito académico, el acceso equitativo a la educación superior y el respeto a la autonomía universitaria, en coherencia con los objetivos del presente proyecto de ley.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley parte de una premisa central: el acceso a la educación superior no debe depender únicamente de una prueba de admisión aislada, sino también del reconocimiento del mérito académico sostenido durante la trayectoria escolar. En esa línea, la presente iniciativa legislativa busca valorar el esfuerzo continuo de los estudiantes de la Educación Básica Regular que han ocupado el tercio superior, sin eliminar los mecanismos de evaluación que garantizan calidad, idoneidad académica y respeto a la autonomía institucional. Este enfoque permite equilibrar inclusión y mérito, evitando que la política pública se convierta en un ingreso automático sin filtros, pero también impidiendo que el sistema desconozca años de rendimiento escolar constante.

La presente propuesta de ley se sustenta en la idea de que la educación constituye una herramienta esencial para ampliar las libertades reales de las personas. Desde el enfoque de capacidades, el desarrollo no se mide únicamente por ingresos o crecimiento económico, sino por las oportunidades efectivas que tienen los ciudadanos para desplegar sus proyectos de vida. Bajo esta perspectiva, facilitar el acceso a la educación superior a quienes han demostrado rendimiento sostenido permite fortalecer la movilidad social y ampliar oportunidades reales de formación profesional (⁶. Sen, 1999). Esta justificación resulta especialmente importante en un país con brechas territoriales, económicas y educativas, donde muchos estudiantes con buen desempeño escolar no siempre logran competir en igualdad de condiciones en los procesos ordinarios de admisión.

El presente proyecto de ley no plantea sustituir la meritocracia, sino corregir una visión reducida de ella. La meritocracia no puede entenderse solo como el resultado de un examen de pocas horas, sino como la valoración integral del esfuerzo, la disciplina y la constancia demostrada durante la formación secundaria. Sin embargo, también debe

⁶ Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

evitarse que el mérito se convierta en un mecanismo de reproducción de desigualdades, pues los estudiantes no parten de las mismas condiciones sociales, económicas ni educativas. La literatura crítica ha advertido que los sistemas educativos pueden reproducir ventajas previas cuando no reconocen las diferencias de origen y capital cultural de los estudiantes (⁷. Bourdieu & Passeron, 1977). Por ello, la presente iniciativa legislativa incorpora modalidades especiales de admisión, bonificaciones, verificación de competencias y programas de nivelación, a fin de reconocer el mérito sin afectar la calidad educativa.

La propuesta también responde a la necesidad de construir un sistema de educación superior más inclusivo, pero institucionalmente responsable. La expansión del acceso a la educación superior debe ser ordenada, progresiva y compatible con estándares académicos, porque una ampliación sin criterios técnicos puede generar deserción, sobrecarga institucional y debilitamiento de la calidad. La experiencia comparada muestra que los sistemas de educación superior transitan de modelos elitistas hacia modelos masivos, lo cual exige reglas de admisión más flexibles, pero también mecanismos de aseguramiento de calidad y soporte académico (⁸. Trow, 1973). En ese sentido, la presente propuesta de ley no elimina la evaluación, sino que la transforma en un proceso más justo, permitiendo que el rendimiento escolar sostenido tenga valor dentro del sistema de admisión.

La presente iniciativa legislativa guarda coherencia con el principio de igualdad de oportunidades, entendido no como trato idéntico para todos, sino como adopción de medidas diferenciadas cuando existen situaciones que justifican una intervención estatal razonable. La educación superior debe ser accesible sobre la base de la capacidad individual, conforme al estándar internacional que reconoce la obligación de los Estados de promover igualdad de oportunidades en el acceso educativo (⁹. UNESCO, 1960). Por ello, el reconocimiento del tercio superior, de los egresados COAR, de los licenciados del servicio militar acuartelado y de las personas adultas no constituye un privilegio arbitrario, sino una medida de inclusión educativa condicionada al cumplimiento de requisitos académicos mínimos.

El diseño normativo propuesto también protege la autonomía universitaria y la calidad del servicio educativo. La presente propuesta de ley no impone un ingreso libre absoluto ni desconoce la competencia de las universidades, institutos y escuelas para organizar sus procesos internos. Por el contrario, permite que cada institución determine sus criterios específicos, número de vacantes, mecanismos de evaluación y programas de nivelación. De esta manera, se evita una intervención legislativa desproporcionada y se preserva el núcleo esencial de la autonomía institucional, al mismo tiempo que se orienta la política pública hacia una mayor inclusión educativa.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa reconoce que la equidad y la calidad no son objetivos contradictorios. Los sistemas educativos más sólidos son aquellos que

⁷ Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1977). *Reproduction in education, society and culture*. Sage Publications.

⁸ Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education.

⁹ UNESCO. (1960). *Convention against Discrimination in Education*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

combinan alto desempeño con oportunidades reales para los estudiantes en situación de desventaja o con trayectorias destacadas que requieren acompañamiento institucional. La OCDE ha señalado que reducir el fracaso educativo y apoyar a estudiantes en condiciones de desventaja beneficia tanto a las personas como al conjunto del sistema educativo (¹⁰. OECD, 2012). Por ello, el proyecto incorpora programas de nivelación, becas, créditos educativos, financiamiento y asistencia técnica, evitando que el acceso preferente sea meramente declarativo.

Desde esta perspectiva, el presente proyecto de ley establece una fórmula equilibrada: reconoce el mérito académico sostenido de los estudiantes del tercio superior de la Educación Básica Regular, incorpora medidas diferenciadas para grupos con especial justificación social, mantiene mecanismos de evaluación, respeta la autonomía institucional y encarga al Estado un rol promotor y supervisor. Esta arquitectura normativa permite ampliar el acceso a la educación superior sin sacrificar la calidad, fortaleciendo un modelo de admisión más justo, inclusivo y constitucionalmente razonable.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley parte de un problema estructural del sistema educativo: el acceso a la educación superior no siempre reconoce adecuadamente el mérito académico sostenido de los estudiantes durante su trayectoria escolar. En la práctica, muchos jóvenes que han demostrado constancia, disciplina y alto rendimiento durante los cinco años de secundaria deben competir en procesos de admisión que privilegian una evaluación puntual, muchas veces condicionada por brechas económicas, territoriales, familiares y de acceso a preparación preuniversitaria. Esta situación genera una tensión entre el principio de meritocracia y la igualdad real de oportunidades, pues no todos los postulantes llegan al examen de admisión en las mismas condiciones materiales, aun cuando hayan demostrado capacidades académicas relevantes durante su formación básica regular (¹¹. Bourdieu & Passeron, 1990).

La presente iniciativa legislativa identifica que el mérito escolar sostenido, especialmente de los estudiantes ubicados en el tercio superior de la Educación Básica Regular, constituye un indicador objetivo que no debe ser ignorado por el sistema de admisión superior. Sin embargo, dicho reconocimiento no puede traducirse en una eliminación absoluta de los mecanismos de evaluación, porque la educación superior exige estándares mínimos de calidad, competencias académicas verificables y respeto a la autonomía institucional. Por ello, el problema no radica únicamente en la falta de acceso, sino en la ausencia de un modelo equilibrado que combine mérito acumulado, evaluación razonable, nivelación académica y mecanismos de inclusión educativa.

El actual modelo de admisión presenta una limitación importante: concentra la medición del mérito en un momento único, sin valorar suficientemente la trayectoria escolar. Esto puede perjudicar a estudiantes con buen desempeño continuo, pero con menor acceso a academias, recursos tecnológicos, materiales educativos o preparación especializada. La literatura educativa ha señalado que los sistemas escolares pueden reproducir

¹⁰ OECD. (2012). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*. OECD Publishing.

¹¹ Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1990). *Reproduction in education, society and culture* (2nd ed.). Sage Publications.

desigualdades sociales cuando no incorporan mecanismos correctivos que permitan compensar las diferencias de origen y capital cultural de los estudiantes (¹². Trow, 1973). En ese sentido, la presente propuesta de ley busca que el mérito no sea entendido solo como resultado de un examen, sino también como expresión de esfuerzo sostenido durante la formación secundaria.

La problemática se agrava porque el acceso a la educación superior está estrechamente vinculado con la movilidad social, la empleabilidad, el desarrollo productivo y la reducción de brechas. Los organismos internacionales han destacado que la equidad educativa exige no solo ampliar cobertura, sino también remover barreras de acceso y permanencia que afectan a determinados grupos de estudiantes, especialmente aquellos que provienen de contextos con menores oportunidades educativas (¹³. OECD, 2024).

La presente propuesta de ley también atiende la situación de otros grupos que requieren mecanismos diferenciados de acceso, como los egresados de los Colegios de Alto Rendimiento, los licenciados del servicio militar acuartelado y las personas adultas que buscan reinserción educativa. En estos casos, el problema identificado no es la falta de capacidad, sino la ausencia de vías institucionales que reconozcan trayectorias especiales, servicio a la Nación, experiencia de vida o rendimiento académico destacado. La inclusión educativa, para ser constitucionalmente legítima, debe operar con criterios objetivos, razonables y proporcionales, evitando privilegios absolutos o mecanismos que afecten la calidad del servicio educativo.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa advierte que cualquier medida de acceso preferente debe preservar la autonomía universitaria y la capacidad de las instituciones de educación superior para definir sus estándares, vacantes, evaluaciones y programas de nivelación. La inclusión sin calidad puede generar deserción, sobrecarga institucional y debilitamiento académico; pero la calidad sin inclusión puede perpetuar desigualdades históricas. Por ello, el problema público exige una respuesta normativa intermedia: reconocer el mérito académico sostenido, ampliar oportunidades y, al mismo tiempo, mantener mecanismos de evaluación, acompañamiento y supervisión institucional (¹⁴. UNESCO, 2020).

El problema de fondo es que el sistema actual no cuenta con una arquitectura normativa suficientemente clara para articular mérito escolar, admisión preferente, nivelación académica, equidad social y respeto a la autonomía institucional. La presente propuesta de ley busca corregir esa deficiencia mediante un modelo que no elimina la evaluación, sino que la complementa con criterios de trayectoria académica y acciones afirmativas razonables. De este modo, se procura evitar que el acceso a la educación superior dependa exclusivamente de condiciones económicas o de preparación externa, reconociendo que el rendimiento sostenido durante la Educación Básica Regular también constituye una manifestación válida de mérito educativo (¹⁵. Sen, 1999).

¹² Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education.

¹³ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing.

¹⁴ UNESCO. (2020). *Global education monitoring report 2020: Inclusion and education: All means all*. UNESCO.

¹⁵ Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia del presente proyecto de ley produciría un efecto modificadorio y complementario sobre el marco nacional de educación superior, en la medida en que incorpora un modelo de admisión especial basado en el mérito académico sostenido, sin sustituir ni eliminar los mecanismos ordinarios de evaluación establecidos por las universidades, institutos y escuelas de educación superior. La presente iniciativa legislativa no configura un régimen de ingreso libre automático, sino una modalidad preferente que reconoce el rendimiento continuo de los estudiantes del tercio superior de la Educación Básica Regular, así como la situación particular de egresados de los COAR, licenciados del servicio militar acuartelado y personas adultas, bajo criterios de evaluación, nivelación y respeto a la autonomía institucional.

Desde el punto de vista legislativo, la presente propuesta de ley se inserta en el ordenamiento jurídico nacional como una norma de desarrollo del derecho a la educación, la igualdad de oportunidades y la promoción del mérito académico. Su vigencia no deroga el régimen general de admisión previsto en la Ley Universitaria ni en la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, sino que habilita a las instituciones educativas a implementar modalidades especiales que permitan corregir desigualdades de acceso sin afectar los estándares de calidad. Este enfoque resulta compatible con la idea de que la expansión de la educación superior debe transitar de un modelo elitista hacia uno más amplio e inclusivo, siempre que dicho crecimiento preserve la capacidad institucional y la calidad del servicio educativo (¹⁶. Trow, 1973).

El efecto principal de la norma sería introducir en la legislación nacional un criterio de reconocimiento del mérito escolar acumulado. Ello significa que el rendimiento académico no sería valorado únicamente por un examen de admisión de carácter puntual, sino también por la trayectoria sostenida del estudiante durante la educación secundaria. Este diseño fortalece una visión más integral de la meritocracia, pues reconoce que el esfuerzo prolongado, la disciplina académica y la permanencia en el tercio superior constituyen indicadores relevantes para el acceso a oportunidades educativas. Sin embargo, la norma mantiene la exigencia de evaluación académica mínima, lo que evita que el mérito escolar sustituya por completo las competencias requeridas para la educación superior.

La presente iniciativa legislativa también tendría un efecto armonizador con el principio de igualdad material. En vez de tratar a todos los postulantes como si partieran de las mismas condiciones, la norma reconoce que existen trayectorias educativas, sociales y personales diferenciadas que justifican medidas de admisión preferente. Esta lógica se vincula con la igualdad de oportunidades, entendida no solo como ausencia de discriminación formal, sino como creación de condiciones reales para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y acceder a bienes educativos fundamentales (¹⁷. Rawls, 1971).

¹⁶ Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education.

¹⁷ Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.

En el ámbito de la legislación universitaria, la vigencia de la norma no debería interpretarse como una afectación a la autonomía universitaria, siempre que su aplicación preserve la facultad de cada institución para definir sus criterios de evaluación, número de vacantes, mecanismos de nivelación y estándares académicos. Por ello, el presente proyecto de ley debe operar como una norma habilitante y promotora, no como una imposición rígida que desplace la potestad académica de las universidades. La autonomía institucional se mantiene porque las entidades de educación superior conservan la decisión técnica sobre cómo implementar las modalidades especiales, dentro de parámetros de razonabilidad, calidad y supervisión pública.

Respecto de la Ley Universitaria, la norma proyectada tendría un efecto complementario sobre el proceso de admisión, incorporando modalidades especiales que reconocen el mérito académico sostenido y determinadas condiciones de trayectoria personal o servicio a la Nación. Esta modificación no elimina el régimen ordinario de admisión, sino que lo diversifica. En ese sentido, la legislación nacional pasaría de un modelo exclusivamente centrado en la competencia general a un modelo mixto, en el que coexisten admisión ordinaria, admisión preferente, bonificaciones, reserva limitada de vacantes y programas de nivelación académica.

En relación con la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, la presente propuesta de ley tendría un efecto similar, pues permitiría que la educación tecnológica y pedagógica incorpore criterios de admisión inclusivos, reconociendo tanto el rendimiento escolar como la experiencia personal o social de determinados grupos. Esto resulta especialmente relevante porque la educación superior no universitaria cumple una función estratégica en la formación para el trabajo, la empleabilidad y el desarrollo productivo del país. La educación, desde esta perspectiva, no solo amplía conocimientos, sino también capacidades reales para ejercer libertades y mejorar condiciones de vida (¹⁸ Sen, 1999).

La vigencia de la norma también reforzaría el rol promotor del Estado en materia educativa. El Estado no se limitaría a regular el acceso, sino que asumiría obligaciones de acompañamiento mediante becas, créditos educativos, financiamiento de nivelación académica y asistencia técnica. Este punto es jurídicamente importante porque una modalidad especial de admisión sin apoyo académico posterior podría generar deserción, frustración educativa o pérdida de calidad. Por ello, la presente iniciativa legislativa vincula acceso con permanencia y calidad, evitando que la inclusión se reduzca a una mera apertura formal de vacantes.

En materia de supervisión, la norma fortalecería la función del Ministerio de Educación y de la SUNEDU en cuanto al cumplimiento de estándares de calidad, sin convertir dicha supervisión en una intromisión indebida en la autonomía institucional. La supervisión tendría como finalidad verificar que las modalidades especiales no se traduzcan en reducción de exigencias académicas, debilitamiento de la formación profesional o afectación del servicio educativo. Este equilibrio es indispensable porque el derecho a la

¹⁸ Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

educación superior debe ser entendido de manera conjunta con la calidad del servicio educativo y la responsabilidad pública del Estado.

La presente propuesta de ley también tendría efectos sobre la política pública de inclusión educativa, pues incorporaría al ordenamiento una herramienta normativa para reconocer trayectorias de mérito que actualmente no siempre reciben un tratamiento diferenciado en los procesos de admisión. La norma permitiría que el tercio superior de la Educación Básica Regular sea considerado como indicador relevante de desempeño sostenido, pero sin convertirlo en pase automático. Esta precisión es fundamental para evitar cuestionamientos constitucionales por afectación a la igualdad, la meritocracia o la calidad educativa.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la vigencia de la norma permitiría conciliar el derecho de acceso a la educación con el principio de igualdad y con el deber estatal de promover condiciones reales de desarrollo. La educación superior, en tanto espacio de formación profesional, movilidad social y construcción de ciudadanía, requiere políticas que no solo seleccionen a quienes ya cuentan con ventajas acumuladas, sino que también reconozcan esfuerzos sostenidos y trayectorias diferenciadas. La idea de tratar a las personas con igual consideración exige que el legislador adopte medidas razonables para remover barreras injustificadas, sin sacrificar la calidad ni imponer privilegios arbitrarios (¹⁹. Dworkin, 1977).

En el plano internacional, la presente iniciativa legislativa guarda coherencia con los estándares que reconocen que el acceso a la educación superior debe basarse en la capacidad, el mérito y la igualdad de oportunidades. La expansión del acceso no debe entenderse como relajamiento de la exigencia académica, sino como construcción de mecanismos más justos para identificar talento, acompañar trayectorias y garantizar que la educación superior cumpla una función democratizadora. Esta orientación es compatible con la visión de la UNESCO, que vincula la educación superior con calidad, equidad, pertinencia social y responsabilidad pública (²⁰. UNESCO, 1998).

La vigencia de la norma produciría, por tanto, un efecto de modernización del régimen de admisión en la legislación nacional. El sistema dejaría de depender exclusivamente de evaluaciones homogéneas de ingreso y pasaría a reconocer distintas formas de mérito, sin renunciar al control académico. El presente proyecto de ley no debilita la meritocracia, sino que la amplía al incorporar el desempeño sostenido en la Educación Básica Regular como criterio jurídicamente relevante, siempre bajo evaluación, nivelación, supervisión y autonomía institucional.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley genera un balance favorable entre los costos de implementación y los beneficios públicos esperados, siempre que su aplicación mantenga el equilibrio entre inclusión educativa, mérito académico, calidad del servicio y autonomía institucional. La presente iniciativa legislativa no plantea un ingreso irrestricto ni

¹⁹ Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University Press.

²⁰ UNESCO. (1998). *World declaration on higher education for the twenty-first century: Vision and action*. UNESCO.

automático a la educación superior, sino un sistema de modalidades especiales de admisión que reconoce el rendimiento académico sostenido de los estudiantes del tercio superior de la Educación Básica Regular, así como situaciones específicas de interés público vinculadas a los egresados de los COAR, licenciados del servicio militar acuartelado y personas adultas que buscan reinserirse en la educación superior.

Desde el punto de vista económico y social, la inversión en educación superior produce retornos individuales y colectivos relevantes, pues incrementa las capacidades productivas, mejora la empleabilidad, eleva los ingresos futuros y fortalece la movilidad social. La evidencia internacional reconoce que la educación terciaria contribuye al desarrollo de habilidades avanzadas, innovación, crecimiento inclusivo y aprendizaje permanente, especialmente cuando los sistemas combinan acceso, calidad y equidad (Banco Mundial, 2023) ²¹. Bajo esa lógica, la presente propuesta de ley no debe ser entendida como un gasto, sino como una inversión pública orientada a aprovechar mejor el talento académico que ya existe en la Educación Básica Regular y que, por razones económicas, territoriales o institucionales, muchas veces no logra transitar adecuadamente hacia la educación superior.

El principal beneficio del presente proyecto de ley consiste en reconocer que el mérito académico no debe medirse únicamente mediante un examen de admisión de corta duración, sino también a partir del esfuerzo sostenido durante la trayectoria escolar. En ese sentido, los estudiantes que ocuparon el tercio superior durante la secundaria acreditan constancia, disciplina, rendimiento progresivo y capacidad de adaptación al sistema educativo. Este reconocimiento permite corregir una limitación del modelo tradicional de admisión, que en muchos casos favorece a quienes pueden acceder a academias preuniversitarias o preparación privada, dejando en desventaja a estudiantes talentosos de menores recursos. La literatura sobre capital humano sostiene que la educación aumenta la productividad y genera retornos económicos persistentes para las personas y la sociedad (Psacharopoulos & Patrinos, 2018) ²².

En términos de costo fiscal, la presente iniciativa legislativa puede implementarse de manera progresiva y razonable, sin generar una carga presupuestal inmediata e ilimitada para el Estado. Los costos principales estarían vinculados a la creación o fortalecimiento de programas de nivelación académica, asistencia técnica, becas, créditos educativos, sistemas de validación del tercio superior y mecanismos de acompañamiento estudiantil. Sin embargo, dichos costos son justificables porque previenen la deserción, mejoran la permanencia y reducen el desperdicio de vacantes o recursos públicos en estudiantes que ingresan sin apoyo suficiente. La OCDE ha señalado que los beneficios financieros privados de la educación terciaria suelen superar los costos asumidos para obtenerla, lo que refuerza la conveniencia de políticas que amplíen el acceso con criterios de calidad y permanencia (OCDE, 2024) ²³.

²¹ Banco Mundial. (2023). *Tertiary education*. World Bank.

²² Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. A. (2018). *Returns to investment in education: A decennial review of the global literature*. World Bank.

²³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing.

La presente propuesta de ley también genera beneficios institucionales, porque no desconoce la autonomía universitaria ni impone una admisión sin evaluación. Por el contrario, permite que las universidades, institutos y escuelas de educación superior definan sus mecanismos específicos de admisión, criterios de evaluación, vacantes preferentes y programas de nivelación. Ello reduce el riesgo de afectación a la calidad educativa, pues el reconocimiento del tercio superior funciona como una vía preferente o ponderada, pero no como eliminación absoluta de los estándares académicos. Este diseño resulta compatible con una política pública moderna, en la que la inclusión no se opone a la exigencia académica, sino que se articula con ella mediante instrumentos de acompañamiento y evaluación.

El beneficio social de la presente iniciativa legislativa se expresa en la reducción de brechas de acceso a la educación superior. En el Perú, las desigualdades territoriales, económicas y educativas afectan especialmente a estudiantes de zonas rurales, familias de bajos ingresos y egresados de instituciones educativas con menor capacidad de preparación preuniversitaria. Por ello, una modalidad especial basada en mérito escolar sostenido permite identificar talento que ya ha sido demostrado dentro del sistema educativo y darle una oportunidad real de continuidad formativa. UNESCO ha advertido que la equidad en educación exige remover barreras de acceso y diseñar trayectorias educativas más inclusivas, sin perder de vista la calidad del aprendizaje (UNESCO, 2026)²⁴.

Respecto de los licenciados del servicio militar acuartelado, el beneficio público se vincula con la reinserción educativa y productiva de ciudadanos que prestaron servicio a la Nación. La reserva razonable de vacantes, sujeta a evaluación y requisitos mínimos, no constituye un privilegio arbitrario, sino una medida de reconocimiento y compensación social, siempre que no desplace de manera desproporcionada al régimen general de admisión. Del mismo modo, la inclusión de personas adultas de cuarenta años a más permite promover el aprendizaje a lo largo de la vida, la reconversión laboral y la actualización de competencias, lo cual es coherente con las demandas actuales del mercado de trabajo y con la necesidad de fortalecer el capital humano nacional.

Los posibles costos regulatorios para universidades e institutos se encuentran razonablemente controlados, porque la presente propuesta de ley no impone un único modelo obligatorio de admisión, sino un marco habilitante para crear modalidades especiales respetando la autonomía institucional. Las instituciones deberán adecuar reglamentos internos, establecer criterios de evaluación y diseñar mecanismos de seguimiento académico; no obstante, estos ajustes son proporcionales al beneficio de ampliar oportunidades educativas bajo reglas objetivas y transparentes. Además, la supervisión de la SUNEDU y del Ministerio de Educación se limita al cumplimiento de estándares de calidad, evitando una interferencia indebida en la organización académica interna.

²⁴ UNESCO. (2026). *Global education monitoring report 2026: Access and equity*. UNESCO.

Desde una perspectiva de eficiencia pública, la presente iniciativa legislativa permite que el Estado oriente mejor sus recursos hacia estudiantes con trayectoria académica demostrada. Al priorizar a quienes ocuparon el tercio superior, se reduce el riesgo de asignar beneficios sin criterios objetivos y se fortalece una política de inclusión basada en mérito verificable. Esta orientación es consistente con los enfoques de capital humano que sostienen que las inversiones educativas producen mejores resultados cuando se dirigen a fortalecer capacidades reales y acumulativas en las personas (Heckman, 2006)²⁵.

El costo de no aprobar una medida de esta naturaleza también debe ser considerado. Mantener un sistema de admisión que dependa casi exclusivamente de pruebas de ingreso puede perpetuar brechas entre estudiantes que tuvieron acceso a preparación especializada y aquellos que, pese a su rendimiento escolar sostenido, no cuentan con recursos suficientes para competir en igualdad de condiciones. La presente propuesta de ley corrige parcialmente esa desigualdad, al reconocer que el mérito no solo se expresa en el resultado de un examen, sino en una trayectoria académica constante, verificable y acumulada durante la Educación Básica Regular.

En términos de impacto normativo, el presente proyecto de ley no genera una afectación desproporcionada al sistema educativo, siempre que se mantenga la fórmula de admisión especial con evaluación, bonificación, vacantes razonables y nivelación académica. Su diseño permite equilibrar tres objetivos constitucionalmente relevantes: ampliar el acceso a la educación superior, preservar la calidad educativa y respetar la autonomía universitaria. De esta manera, los beneficios esperados superan los costos de implementación, porque la medida contribuye a formar capital humano, reducir desigualdades, reconocer el mérito escolar sostenido y fortalecer la función social de la educación superior.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se articula de manera directa con los lineamientos de la Agenda Legislativa orientados a fortalecer el capital humano, reducir brechas estructurales en el acceso a servicios públicos esenciales y consolidar un sistema educativo basado en la calidad, la equidad y la meritocracia. En ese marco, el proyecto se inserta como una respuesta normativa coherente frente a la persistente desigualdad en el acceso a la educación superior, proponiendo un mecanismo que reconoce el esfuerzo académico sostenido sin desnaturalizar los estándares de evaluación, lo cual resulta compatible con una visión moderna del Estado que promueve oportunidades reales y no meramente formales.

Asimismo, la propuesta guarda plena concordancia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en particular con aquellas orientadas a garantizar el acceso universal a una educación pública de calidad, la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y el desarrollo integral de la persona como eje del crecimiento sostenible del país. El reconocimiento del mérito académico desde la educación básica regular, combinado con mecanismos de admisión que preservan la calidad educativa, se alinea

²⁵ Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.

con el compromiso nacional de construir un sistema educativo inclusivo pero exigente, que permita la movilidad social y el aprovechamiento del talento en todas las regiones del Perú.

De igual manera, el proyecto contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática al respetar la autonomía universitaria y promover un esquema de intervención estatal subsidiario, basado en incentivos, financiamiento y acompañamiento técnico, en lugar de imposiciones rígidas. Esta orientación resulta consistente con el enfoque del Acuerdo Nacional que busca equilibrar el rol promotor del Estado con la autonomía de las instituciones, asegurando que las políticas públicas sean sostenibles, razonables y respetuosas del marco constitucional.

En ese sentido, la iniciativa no solo responde a una necesidad educativa, sino que se configura como una herramienta estratégica para el desarrollo nacional, al vincular el mérito académico con el acceso a oportunidades, fortalecer la cohesión social y contribuir a la formación de capital humano calificado, elementos esenciales para la competitividad, la productividad y la reducción de la desigualdad en el país en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 12**. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, y concordante con el **tema 39**. Apoyo a los estudiantes de educación básica, institutos y universidades de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR.