

DT

DECON

DOCUMENTO DE TRABAJO

N° 469

GOBERNANZA Y
REGULACIÓN DEL
SISTEMA UNIVERSITARIO
PERUANO: LUCES Y
SOMBRA DE UNA
NUEVA REFORMA

José I. Távara

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 469

**¿GOBERNANZA Y REGULACIÓN DEL SISTEMA
UNIVERSITARIO PERUANO: LUCES Y SOMBRAS DE UNA
NUEVA REFORMA**

José I. Távara

Diciembre, 2018

DEPARTAMENTO
DE ECONOMÍA



DOCUMENTO DE TRABAJO 469
<http://doi.org/10.18800/2079-8474.0469>

Gobernanza y regulación del Sistema universitario peruano: luces y sombras de una nueva reforma

Documento de Trabajo 469

© José I. Távara (autor)

Editado e Impreso:

© Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú,

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú.

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 4950 - 4951

econo@pucp.edu.pe

<http://departamento.pucp.edu.pe/economia/publicaciones/documentos-de-trabajo/>

Encargado de la Serie: Jorge Rojas Rojas

Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú,

jorge.rojas@pucp.edu.pe

Primera edición – Diciembre, 2018.

Tiraje: 50 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-20176.

ISSN 2079-8466 (Impresa)

ISSN 2079-8474 (En línea)

Se terminó de imprimir en Enero de 2019.

GOBERNANZA Y REGULACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PERUANO: LUCES Y SOMBRAS DE UNA NUEVA REFORMA

José I. Távora

Resumen

Este artículo presenta una evaluación del nuevo modelo de gobernanza universitaria que se viene constituyendo en el Perú, luego de varias décadas de rápida expansión del sistema, con altas tasas de matrícula y graduación, en un contexto de apertura y liberalización de los mercados educativos, incentivos tributarios a la educación privada con y sin fin de lucro, congelamiento de presupuestos de las universidades públicas, y ausencia de mecanismos de supervisión de la calidad. En este contexto surgieron nuevos actores con intereses comerciales en la educación superior, que han logrado construir redes de relaciones en la política y el sistema judicial. El año 2014 se aprobó una nueva ley universitaria y se dio inicio a una ambiciosa reforma, que intenta confrontar estos intereses y revertir el deterioro en la calidad educativa. El estudio examina los principales desafíos que enfrenta esta reforma, poniendo de relieve algunos errores de concepción y de diseño, la debilidad del ente rector en el Ministerio de Educación, las controversias sobre la autonomía de la agencia reguladora constituida por la nueva ley, los conflictos y tensiones generadas por la fragmentación de las asociaciones universitarias, el proceso de licenciamiento en curso y la reorganización —actualmente detenida— del sistema de acreditación.

Palabras clave: *Economía política, gobernanza y regulación, mercados de educación superior.*
Códigos JEL: *I23, I25, I28, L50*

Abstract

This paper presents an assessment of the model of governance that is being developed to regulate the Peruvian university system. This is a rapidly expanding system with high enrollment and graduation rates, which has evolved in a context of market liberalization, tax incentives to both non-profit and for-profit universities, budget constraints imposed on public universities and weak quality assurance mechanisms. New actors and commercial interests have emerged, building their own networks of relations within the political and judiciary arenas. With the passing of a new university law in 2014, an ambitious reform has been launched to confront these interests and reverse the decline in the quality of education. This

study examines some of the main challenges of the ongoing reform, focusing on: conceptual and design flaws, weaknesses of the Ministry of Education's main steering body, controversies about the independence of the newly created regulatory agency, tensions resulting from the fragmentation of university associations, the ongoing licensing process and the reorganization —currently on hold— of the accreditation system.

Keywords: Political economy, Governance and regulation, higher education markets.

JEL codes: I23, I25, I28, L50

GOBERNANZA Y REGULACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PERUANO: LUCES Y SOMBRAS DE UNA NUEVA REFORMA*

José I. Távara¹

1. INTRODUCCIÓN

El Perú representa un caso destacado de expansión de los sistemas universitarios en el espacio Iberoamericano, con tasas comparativamente elevadas de matrícula y de graduación, en un contexto caracterizado —desde mediados de los 1990— por la apertura y la liberalización de los mercados educativos, los incentivos tributarios a la educación privada con fin de lucro, el congelamiento de los presupuestos de las universidades públicas, la ausencia de mecanismos de supervisión de la calidad y una economía informal extendida.

Al empezar la década de 1960 el Perú contaba con 10 universidades, y en el 2018 el número se había elevado a 140. La expansión del sistema se aceleró a mediados de 1996, desde entonces hasta el 2012 se crearon en promedio 5 nuevas universidades cada año. El acceso a la universidad se hizo mucho más fácil y el número de estudiantes matriculados creció rápidamente, pero al mismo tiempo la calidad educativa disminuyó. El deterioro en la calidad se hizo más evidente gracias a la difusión de reportajes periodísticos, informes ministeriales e investigaciones académicas, que revelaban la precariedad de las instalaciones de algunos centros educativos, el aumento en el subempleo profesional y la reducción de los retornos a la educación universitaria. La expansión de sectores medios urbanos con expectativas en la educación superior como vehículo de progreso, fue creando un clima favorable a la reforma del sistema universitario.

El año 2012 se promulgó una ley que prohibía la creación de nuevas universidades por un período de 5 años, y se dio inicio a un debate que culminó con la aprobación de una nueva ley universitaria, a mediados del 2014, el punto de partida de la reforma universitaria en curso. El objetivo de este trabajo es examinar el significado y alcance de dicha reforma,

* Documento de trabajo presentado en el panel “Entre el mercado y el Estado: los desafíos de la regulación de la calidad de la educación superior en el ámbito hispanico”, en el marco del XXXVI Congreso de la Latin American Studies Association, Barcelona, España, 23 al 27 de mayo del 2018.

¹ Profesor Principal PUCP. El autor agradece la asistencia de Sebastián Zárate y Marcy Castro.

analizar los cambios en la gobernanza e identificar los principales obstáculos y desafíos que ella trae consigo. Para ello analizamos la evolución del sistema universitario peruano durante las dos últimas décadas, poniendo de relieve los principales cambios institucionales y normativos, y en particular su incidencia en los incentivos a ofrecer formación superior de calidad.

Además de esta breve introducción, el artículo contiene cuatro secciones. La sección siguiente analiza la expansión del sistema universitario peruano, caracterizada por la participación creciente de los estudiantes y sus familias en el financiamiento de los estudios, el rápido crecimiento de la matrícula en universidades privadas y una heterogeneidad cada vez mayor en la oferta educativa. Luego, en la tercera sección examinamos el conjunto de reglas, políticas e instituciones que gobernaron la expansión del sistema universitario hasta el inicio de la reforma en curso. La cuarta sección, que constituye el núcleo del trabajo, identifica los principales cambios en la gobernanza que trae consigo la reforma y analiza su potencial impacto en la calidad de la formación que reciben los estudiantes. En la quinta y última se presentan las conclusiones del trabajo.

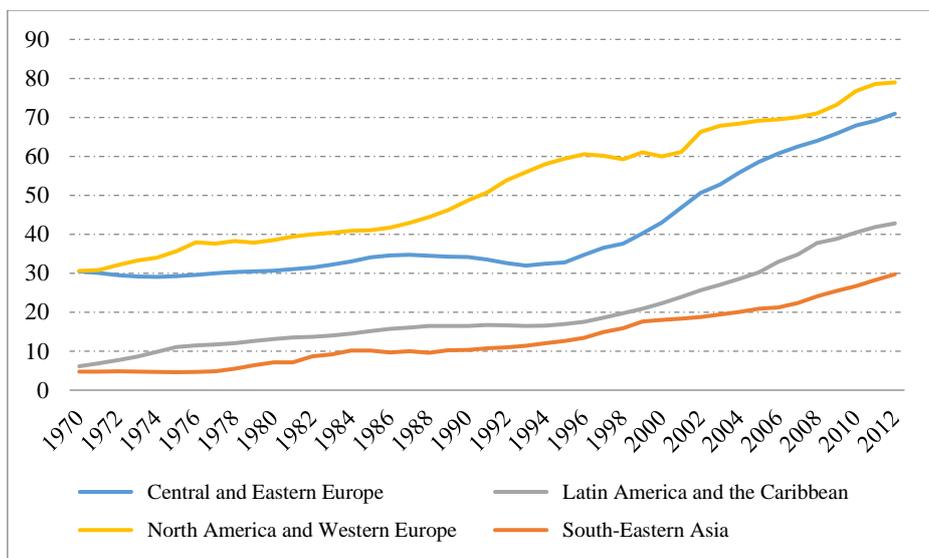
2. LA EXPANSIÓN DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS: EL CASO PERUANO

La educación superior viene experimentando una expansión sostenida a escala global, con un crecimiento significativo de la matrícula en varias regiones del mundo (gráfico 1). En el caso de América Latina y el Caribe esta expansión logró un nuevo impulso al empezar el nuevo milenio. De hecho, la tasa bruta de matrícula se elevó desde el 21% registrado el año 2000 hasta un 40% el año 2010.²

² La tasa bruta de matrícula resulta de dividir el número total de estudiantes matriculados en educación superior, independientemente de su edad, entre el tamaño del grupo poblacional en edad de cursar estudios superiores, expresado en porcentajes (jóvenes de 18 a 24 años).

Gráfico 1

Evolución de la tasa bruta de matrícula en educación superior, por regiones (1970-2012)



Fuente: UNESCO (2014).

Esta expansión puede atribuirse a diversos factores. Las causas son diversas pero se destaca la percepción generalizada de que la educación constituye el principal vehículo de progreso y bienestar. En algunos países el crecimiento de las clases medias y la transición demográfica dieron lugar a un acelerado aumento en la demanda. La expansión tiende a ser mayor en países que registran un aumento de la población joven como porcentaje de la población total.

El rápido crecimiento de la demanda ha forzado una expansión de los sistemas educativos, tanto “hacia afuera” vía la expansión de universidades existentes y la creación de nuevas universidades, como también “hacia arriba”, en el pos grado, a fin de responder a la mayor demanda de docentes generada para la propia expansión de los sistemas universitarios. A esto se suman las demandas de formación de profesionales en nuevos campos con programas de “segunda especialidad”, y los MBA (UNESCO 2014). Se ha estimado que la magnitud de los recursos que gestiona la “industria” de la educación superior en América Latina se encontraba, al empezar esta década, en el orden de los 85 mil millones de dólares (Brunner 2013).

La expansión de la demanda no solo se explica por el aumento de graduados de la educación secundaria, sino también por las mayores tasas de ingreso a la universidad por parte de dichos graduados. La evidencia disponible para América Latina y El Caribe revela

un notable aumento en el acceso a la Universidad por parte de estudiantes de familias más pobres, anteriormente excluidas. Ellas invierten sus escasos recursos en el “capital humano” de sus hijos, sacrificando el consumo presente, con la esperanza de mejorar sustantivamente su bienestar futuro. De hecho, alrededor del 45% del aumento de la matrícula en Instituciones de Educación Superior en el período 2,000 - 2,012, se explica por el ingreso de nuevos estudiantes procedentes del 50% más pobre de la región (Ferreyra et al 2017: 9).³

En la mayoría de países este rápido crecimiento en la demanda desbordó la capacidad de las universidades públicas —cuyos presupuestos se mantuvieron congelados— en contextos que Johnstone y Marcucci caracterizan como una combinación de “conservadurismo fiscal y populismo anti elitista” (2010: 22).⁴

El cambio estructural más relevante en el financiamiento de los sistemas de educación superior fue entonces el traslado de una fracción mayor de los costos de la educación, desde los contribuyentes en general hacia los propios estudiantes y sus familias. El gráfico 2 presenta la distribución de la matrícula entre universidades públicas y privadas. Todos los países, con la excepción de Colombia y en menor medida México, registran un aumento en los porcentajes de matrícula en las universidades privadas, que tiene como correlato una reducción del mismo orden de magnitud en las universidades públicas. En un extremo se encuentran Chile, Brasil y Paraguay, donde menos de la cuarta parte están matriculados en Instituciones de educación superior (IES) públicas. En el otro extremo están Uruguay, Bolivia y Argentina, donde menos de la cuarta parte están matriculados en IES privadas.⁵

Varios países, incluyendo el Perú, cuentan con programas de becas y crédito educativo que permiten financiar, con recursos públicos, la matrícula en universidades privadas. Pero aun

³ Si bien los autores se refieren a Instituciones de Educación Superior en general (IES), su estudio “se centra en...la instrucción de los estudiantes universitarios (Ferreyra et al 2017: 3)

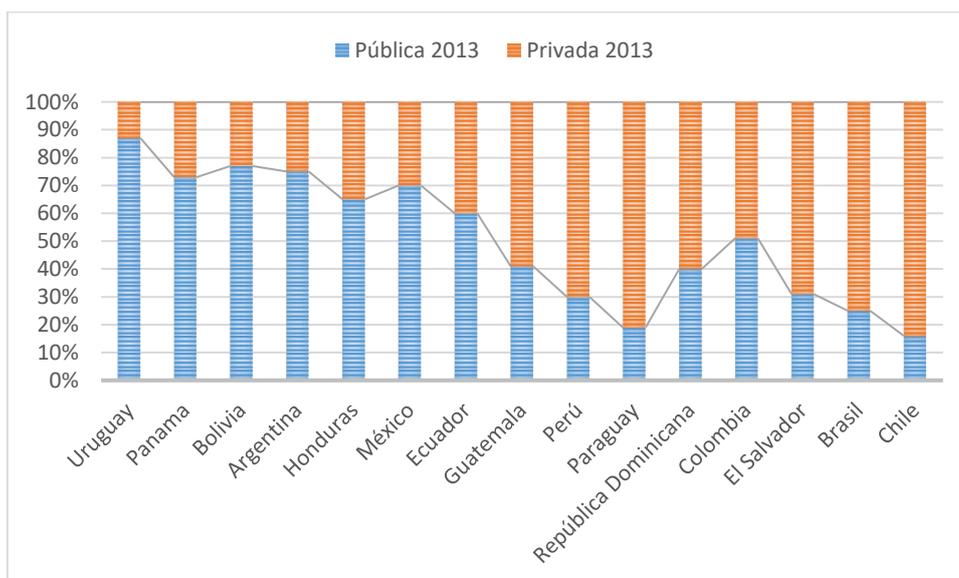
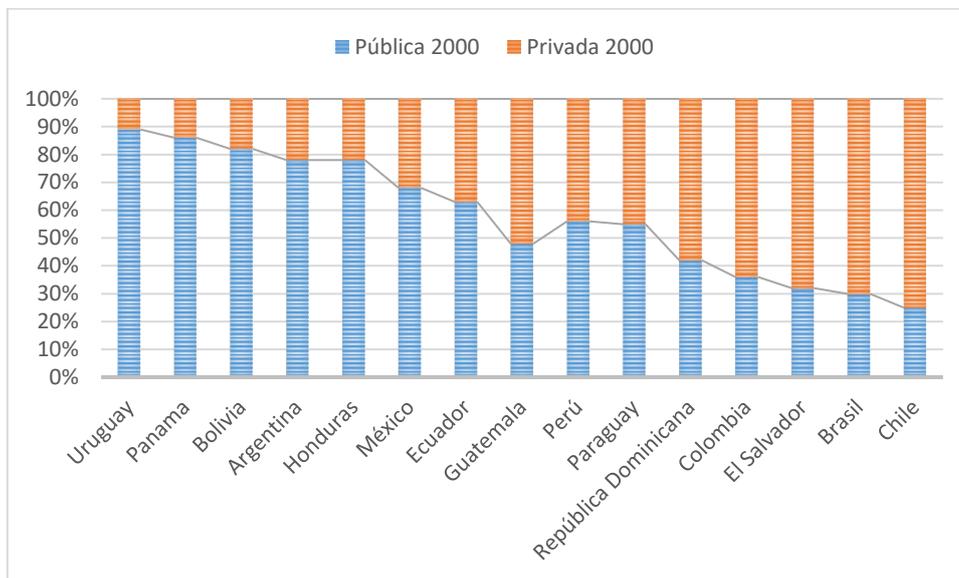
⁴ El discurso dominante del populismo anti elitista —promovido por líderes políticos conservadores y medios de comunicación— tiende a calificar a los académicos como personajes arrogantes desconectados de la realidad y aislados en sus torres de marfil. Frente a ellos el mejor remedio es la disciplina fiscal “el tipo de amor exigente que un padre puede imponer a un hijo o hija derrochadora, reduciendo su estipendio” (Johnstone y Marcucci 2010: 22).

⁵ La información estadística sobre IES contenida en el estudio citado (Ferreyra et al 2017) se refiere exclusivamente a estudiantes universitarios (pre grado). Salvo que se indique lo contrario, la evidencia presentada en el presente artículo también se concentra en estudiantes de pregrado.

considerando estas transferencias, una fracción significativa del financiamiento total de los sistemas de educación superior proviene hoy de fuentes privadas. Los dos casos extremos son Cuba, donde el financiamiento es íntegramente estatal, y Chile, donde el financiamiento privado da cuenta de un 60% del gasto total en educación superior. Brasil se ubica en un punto medio, con una proporción similar para ambas fuentes. Uruguay, Argentina, México y Colombia registran una proporción algo mayor para el financiamiento público, mientras que Paraguay, República Dominicana y Perú se encuentran a medio camino entre Brasil y Chile, con una participación del financiamiento privado entre el 50 y el 60% (Brunner 2013: 15).

Se estima que una cuarta parte de las IES y la mitad de los programas existentes fueron creados desde principios de los años 2000 (Ferreyra et al 2017). La emergencia de nuevas IES ha acentuado la heterogeneidad de los sistemas nacionales, sobre todo entre las IES privadas. Además de las instituciones de origen confesional como las universidades católicas tradicionales, existe también un subconjunto de IES no confesionales de élite, con un grado relativamente alto de exigencia y selectividad, y de otro lado un subconjunto más amplio de instituciones, tanto de nivel técnico como de nivel universitario, que operan con poca o nula selectividad, son intensivas en el uso de docentes de tiempo parcial por asignatura, y se orientan masivamente a grupos de ingresos medios y medios bajos, con una marcada orientación laboral y profesional (Brunner 2013).

Gráfico 2
Distribución de la matrícula entre IES públicas y privadas (2000, 2013)



2.1 El sistema universitario peruano

Luego de la fundación en 1551 de la Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes en Lima, hoy Universidad Nacional Mayor de San Marcos, durante el período colonial se crearon otras dos universidades, en Ayacucho (1677) y Cuzco (1692). Con la primera Constitución de la historia republicana (1823) se estableció que “no podrá dejar de haber universidades en las capitales de departamentos...”, lo que derivó en la creación de dos nuevas universidades, en Trujillo (1824) y Arequipa (1828). Pero luego, este impulso

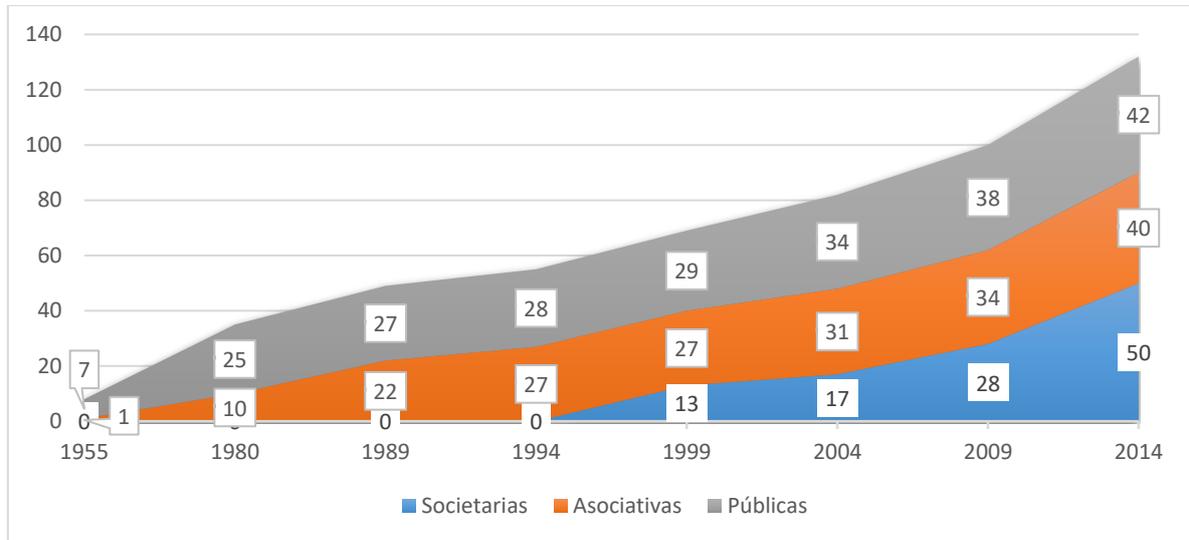
descentralista se fue debilitando. Tuvieron que pasar varias décadas hasta la fundación de la Escuela de Minas (1875) y la Escuela de Agricultura y Veterinaria (1902), que se transformaron luego en la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad Nacional Agraria, ambas en Lima. La primera universidad privada fue fundada poco después, en 1917, y en la década de 1950 se crearon otras dos universidades públicas, en Ica y Huancayo (MINEDU 2006).

Llegamos así al año 1960 con 10 universidades, 9 públicas y una privada; 4 de ellas en Lima y 6 en otras ciudades del país. Algunas universidades públicas empezaron a crear filiales en otras ciudades, que se convertirían luego en nuevas universidades. También se constituyeron “universidades técnicas” invocando la necesidad de promover el desarrollo regional, las que poco después empezaron a crear nuevas facultades y a ofrecer carreras tradicionales, desvirtuando sus objetivos originales. Un informe del Ministerio de Educación sostiene que este crecimiento no respondía a razones académicas sino a motivaciones “de orden político corporativo y clientelista” (MINEDU 2006: 57). Treinta años después, al empezar la década de 1990 se registra la existencia de 49 universidades. Durante este período se crearon un promedio de 1.3 universidades cada año.

La expansión se aceleró desde mediados de los 1990 con la promulgación del Decreto Legislativo 882 (DL 882). Dicho decreto incentivó la inversión privada en educación con fines lucrativos, y trajo consigo un cambio estructural que reconfiguró todo el sistema. Así, durante el período 1996-2012 se establecieron en total 77 nuevas universidades, 23 públicas y 58 privadas, es decir a un ritmo de 5 nuevas universidades cada año (gráfico 3). Llegamos al 2015 con 132 universidades, 42 públicas, 50 privadas societarias y 40 privadas asociativas.⁶

⁶ Según el último registro disponible, a fines del año 2018, además de las 132 universidades registradas el 2015 habían otras 9 universidades que contaban con “una ley de creación” pero aún no se encontraban operando.

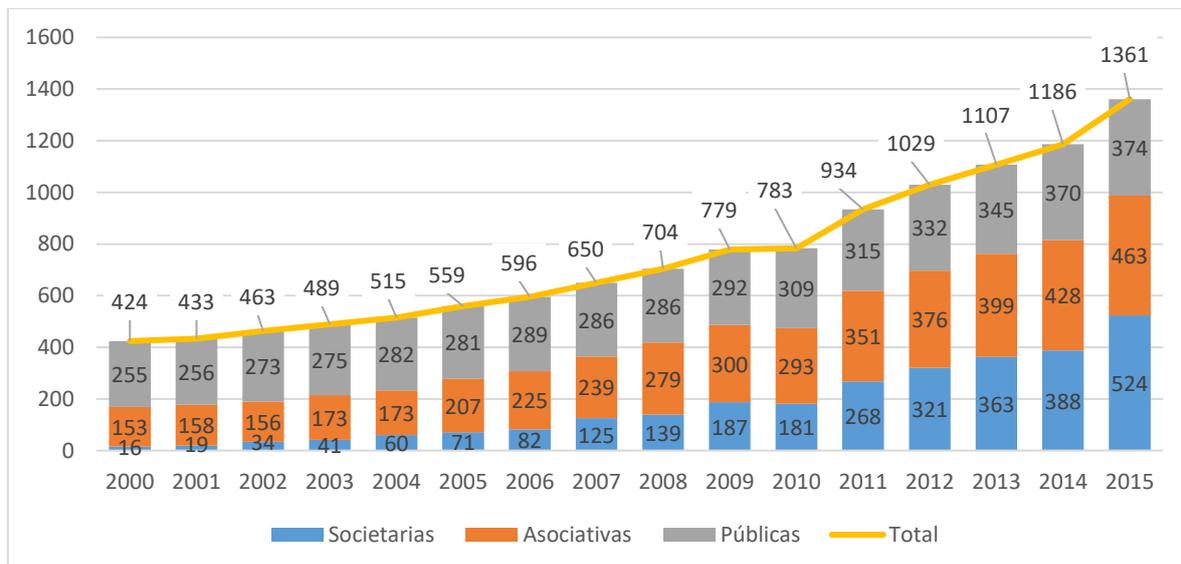
Grafico 3
Evolución del número de universidades peruanas 1955-2015



Fuente: SUNEDU

El crecimiento en la matrícula se concentró en las universidades privadas, especialmente en las 50 societarias de reciente creación. En total los estudiantes matriculados aumentaron de 424 mil en el 2000 a más de 1,3 millones en el 2015, un crecimiento promedio anual del 8%. En el caso de las universidades privadas societarias la tasa de crecimiento fue tres veces mayor. Puede observarse que hasta el año 2015 el número de postulantes a universidades públicas fue mayor, en términos absolutos, al número de postulantes a universidades privadas (societarias y asociativas). Sin embargo, dado que las vacantes disponibles en la universidad pública no aumentaron de manera significativa, su participación relativa en la matrícula total se redujo (gráfico 4).

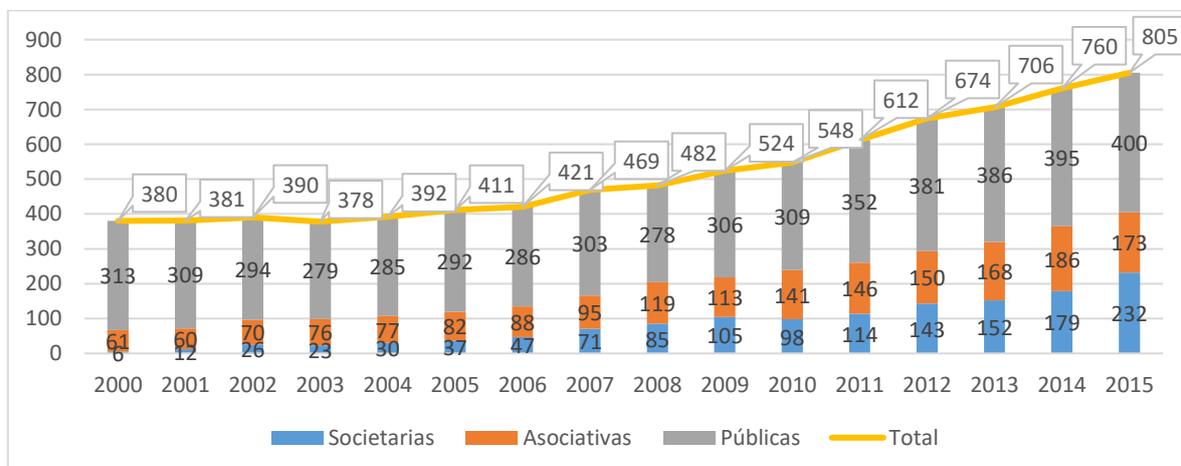
Grafico 4
Número de estudiantes matriculados en pregrado (Perú 2000-2015)



Fuente: SUNEDU.

Un indicador de la selectividad en los procesos de admisión que llevan a cabo las universidades, es el porcentaje de los postulantes que son admitidos y se matriculan. Cuanto menor es dicho porcentaje, mayor es la selectividad. A nivel agregado la selectividad promedio se redujo, al elevarse el porcentaje del 27% en el 2000 al 45% el 2009. En el caso de las universidades privadas la cifra registrada durante todo este período osciló alrededor del 75%: de cada 4 postulantes admitieron y matricularon a 3.

Grafico 5
Número de postulantes por tipo de universidad (Perú 2000-2015)



Fuente: ANR (2000-2013), SUNEDU (2015).

De hecho, el número de postulantes a universidades privadas creció mucho más rápido, durante este mismo período, que el número de jóvenes que terminó la educación secundaria (200% vs. 55%). Un estudio revela que los nuevos postulantes “proviene de percentiles más bajos de la distribución de habilidades”, lo cual es consistente con “un deterioro en la habilidad de los estudiantes a partir del año 2000” (Yamada et al 2013). Varias universidades privadas, en particular las de reciente creación, han admitido masivamente a un nuevo tipo de estudiante, menos preparado académicamente.⁷

En ausencia de mecanismos efectivos de aseguramiento de la calidad, la expansión desregulada del sistema expuso a los estudiantes, especialmente a aquellos de familias más pobres, a riesgos de fraude y engaño. Las consecuencias más visibles han sido un mayor subempleo de profesionales: “sobre educados” en relación al tipo de trabajo que realizan, empleados en ocupaciones no profesionales, que no requieren de un grado académico, o con remuneraciones menores a las del grupo correspondiente a su carrera (Lavado, Martínez y Yamada 2014: 17, 58). Otros estudios encuentran una reducción significativa de los retornos a la educación, definidos como el incremento salarial asociado a un año adicional de educación superior, precisamente a partir del año 2001, es decir cinco años después de la promulgación del DL 882 (Yamada 2012).

3. LA GOBERNANZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PERUANO

Para entender la evolución reciente del sistema universitario peruano resulta indispensable examinar cómo se organizó dicho sistema, cuáles fueron las políticas y las reglas básicas adoptadas por los sucesivos gobiernos que configuraron el marco legal y normativo, y también algunas conductas y estrategias desplegadas por los actores institucionales. Concentraremos nuestra atención en los aspectos de la gobernanza y la regulación del sistema que inciden más directamente en la calidad de la formación impartida.

⁷ El director de una universidad privada peruana ilustró de esta manera la “adecuación” de sus procesos de admisión a esta realidad: «[...] si tenemos un perfil rígido en el examen de admisión, nos quedamos sin alumnos. Lo que hemos hecho es adaptar nuestro sistema a ese perfil que nos llega: un alumno con deficiencias» (citado en Yamada et al 2013, p.18).

Hasta el año 1996 la ley universitaria vigente (Ley N° 23733, promulgada en 1983) establecía que “las universidades nacen o son suprimidas sólo por Ley”, y autorizaba la existencia de solo dos tipos de universidades, “públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o de particulares”. Las primeras se definían como “personas jurídicas de derecho público interno” y las segundas como “personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro” (art.5° y 6°). El modelo de gobernanza se sustentaba en el principio de autogobierno a cargo de autoridades universitarias elegidas por sus pares, bajo un conjunto de reglas definidas por el Estado. Profesores y estudiantes tenían representación y participación directa en la Asamblea Universitaria y el Consejo Universitario de cada institución.

Uno de los componentes centrales de la ley de 1983 fue la creación de la Asamblea Nacional de Rectores, constituida precisamente por los rectores de las universidades públicas y privadas, que tuvo como fines “el estudio, la coordinación y la orientación general de las actividades universitarias en el país, así como su fortalecimiento económico y su responsabilidad con la comunidad nacional”. La ANR estuvo representada por una “Comisión de Coordinación Interuniversitaria” integrada por los 6 rectores de las universidades públicas más antiguas y tres rectores de universidades privadas (el rector de la PUCP —la universidad privada más antigua— y otros dos rectores elegidos por la Asamblea).⁸

Entre las funciones “específicas e indelegables” asignadas por ley a la ANR, se destacan la de “coordinar la creación de carreras, títulos profesionales y de segunda especialidad”, y la de “evaluar a las nuevas universidades”. Una vez promulgada la ley de creación de una nueva universidad, se constituía una comisión organizadora, la que debía “realizar su labor y regirla por el plazo máximo e improrrogable de cinco años” (art. 7). Durante dicho período “y anualmente” la ANR debía evaluar a la nueva universidad. Si al culminar dicho período la evaluación no era favorable, la ANR comunicaba dicha evaluación al poder

⁸ El modelo original adoptado para la ANR tenía una estructura jerárquica, con una Comisión de Coordinación Interuniversitaria presidida por el propio Presidente de la ANR y “formada por los Rectores de las Universidades de San Marcos, Cusco, Trujillo, Arequipa, Ingeniería, Agraria y Pontificia Universidad Católica y por otros seis Rectores elegidos cada dos años por la Asamblea Nacional con criterio de distribución geográfica, dos de los cuales son de Universidades privadas” (art. 93, Ley 23733).

legislativo para que se derogue la ley de creación de la Universidad en cuestión. Si era favorable la universidad era reconocida como tal, y su rector se integraba como miembro pleno a la ANR. La universidad continuaba funcionando con plena autonomía y dejaba de estar sujeta a evaluaciones externas, “salvo en caso de extrema ingobernabilidad o graves problemas internos”, únicas circunstancias en que la ANR contaba con facultades para intervenir (MINEDU 2006: 58).

Una de las principales limitaciones de este modelo de gobernanza, consistía en que las universidades no estaban sujetas a mecanismos de evaluación externa periódica, que asegurasen un mínimo nivel de calidad. No existía un organismo responsable de supervisar la calidad educativa. La ANR no estuvo diseñada ni dispuso de los recursos y los medios administrativos requeridos para desempeñar esta función. Era esencialmente una “gran Asamblea” creada para “la coordinación y la orientación general” de las actividades universitarias, con funciones de representación.

3.1 Desregulación e incentivos a la inversión privada con fines lucrativos

Sobre este marco legal —caracterizado como “vetusto e incoherente”— se superpuso luego el Decreto Legislativo 882 de 1996, el cual trajo consigo un cambio estructural de mayor alcance en el sistema universitario peruano (MINEDU 2006).⁹ Sus dos primeros artículos dan una idea muy clara de su orientación. El primero identifica sus fines en términos de la creación de “condiciones y garantías para promover la inversión en servicios educativos, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura”. Y el segundo expone el derecho que busca proteger: “toda persona natural o jurídica tiene el 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 o sin finalidad lucrativa”.

⁹ En el informe del Ministerio de Educación se observa que la formulación y aprobación de la Ley de 1983 fue liderada por el senador Luis Alberto Sánchez, quien “plasmó tardíamente en aquella ley sus ideales de juventud, correspondientes al modelo de universidad surgido del movimiento reformista de Córdova de 1918”. Añade que “dicha ley no prestaba mayor atención al tema de la calidad académica, precisamente cuando por la irrupción de la denominada sociedad del conocimiento, pasaba a ser el eje de la definición del alcance democrático de la universidad...” (2005: 40).

Las leyes universitarias promulgadas hasta entonces habían cerrado las puertas a la educación con fin de lucro, y requerían de la aprobación de una norma expresa con rango de ley como condición para crear una nueva universidad. Con el DL 882 se derogaron de un solo golpe ambas restricciones. Desde entonces se hizo posible organizar nuevas instituciones educativas “bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común y en el régimen societario”, según la voluntad de sus propietarios. Dicho decreto también autorizó a las universidades privadas existentes, incluyendo aquellas que se encontraban en proceso de organización, a transformarse y adoptar una nueva forma jurídica. De hecho, 17 universidades privadas inicialmente constituidas como asociaciones sin fin de lucro —de aquí en adelante “asociativas”— optaron por cambiarse a la modalidad “societaria,” acogiéndose a lo dispuesto por dicho decreto (MINEDU 2006).

Como se indicó en la sección anterior, el propio decreto establecía que las universidades privadas “podrán reorganizarse o transformarse.” Esto provocó que 17 universidades privadas ya constituidas o en proceso de organización, adoptaran la forma societaria. Por cierto, la participación de estudiantes y profesores en el gobierno de las universidades quedó restringida a las universidades públicas y a las privadas asociativas.¹⁰

El DL 882 también otorgó generosos incentivos a las empresas educativas, mediante un crédito tributario equivalente al 30% del monto de las ganancias reinvertidas. La norma establecía que para acceder al crédito tributario “los programas de reinversión... se entenderán automáticamente aprobados con su presentación”. La autoridad tributaria mantenía la atribución de fiscalizar ex post, pero se privó a la autoridad educativa —el Ministerio de Educación— de la facultad de evaluar la pertinencia y, en función de ello, autorizar o rechazar los programas de reinversión. En los hechos las universidades

¹⁰ Si bien el art. 5° del DL 882 establecía que “el Estatuto o Reglamento Interno debe permitir la participación de la Comunidad Universitaria en los asuntos relacionados al régimen académico, de investigación y de proyección social”, en varios casos los propietarios de universidades con fin de lucro han preferido no promover dicha participación. La ley vigente desde 1983 establecía que “la autonomía inherente a las Universidades” implicaba el derecho a “aprobar su propio Estatuto y gobernarse de acuerdo con él.” Puesto en otros términos, desde la promulgación del DL 882 el principio de autonomía en las universidades privadas pasó a ser interpretado como el derecho de los propietarios a decidir (y con frecuencia limitar) la participación de la comunidad académica en el gobierno de la universidad.

privadas, incluyendo las organizaciones con fin de lucro, fueron exoneradas del pago de tributos, incluyendo el IVA, los aranceles a la importación y el impuesto a la renta.

La incrustación del DL 882 en el marco normativo existente, dio lugar a la proliferación de universidades con fines distintos a los establecidos hasta ese entonces, muchas de ellas sin un proyecto educativo definido. El resultado fue “no solo un crecimiento aleatorio, desordenado, del número de universidades, sino también una escandalosa proliferación de filiales universitarias, la mayor parte de las cuales funciona en deplorables condiciones de calidad” (MINEDU 2006: 63). La formación de “humanistas, científicos y profesionales de alta calidad académica, de acuerdo con las necesidades del país”, la promoción de la cultura con sentido crítico y creativo, la investigación en las humanidades, las ciencias y la tecnologías, y el fomento de la creación intelectual y artística, pasaron a segundo plano, a medida que el lucro se fue imponiendo como el objetivo central de muchas universidades creadas bajo el nuevo régimen.

En 1995, un año antes de la promulgación del DL 882, el gobierno había promulgado la ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), como organismo autónomo de la ANR. Se asignaron a dicho Consejo amplias facultades y atribuciones, incluyendo especialmente la función de evaluar los proyectos de nuevas universidades a nivel nacional, “evaluar en forma permanente y durante el tiempo que estime conveniente el funcionamiento de las universidades, hasta autorizar o denegar su funcionamiento definitivo...autorizar, denegar, ampliar o suprimir facultades, carreras o escuelas, así como, limitar el número de vacantes en las universidades con funcionamiento provisional. También se le otorgó la atribución de “elaborar sus propios estatutos”.

El CONAFU estaba integrado por cinco ex-rectores, elegidos entre los candidatos propuestos por las universidades que integraban la ANR. Tres de ellos eran elegidos por las universidades públicas y los dos restantes por las universidades privadas. La ANR estuvo a cargo de convocar y organizar el proceso electoral respectivo, y de emitir la resolución de nombramiento.” Se dejó de lado a la Comisión de Coordinación Interuniversitaria como instancia de representación de la ANR, y se delegó a “la gran Asamblea” la decisión de elegir a los integrantes de la CONAFU.

Si bien la propia ley determinó ciertos requisitos para autorizar el funcionamiento de nuevas universidades¹¹, lo cierto es que la CONAFU tuvo una conducta permisiva que dio lugar “no solo un crecimiento aleatorio, desordenado, del número de universidades, sino también una escandalosa proliferación de filiales universitarias, la mayor parte de las cuales funciona en deplorables condiciones de calidad” (MINEDU 2006: 63).

En algunos casos la proliferación de filiales de universidades en lugares distintos y alejados de la sede principal, puede atribuirse a la inestabilidad generada por los sucesivos cambios en la legislación pertinente. En efecto, la ley universitaria de 1983 establecía que “una Universidad no tiene filiales o anexos. Excepcionalmente, puede crear nuevas Facultades, dentro del ámbito departamental, de acuerdo a las necesidades de la región, en concordancia con los planes de desarrollo nacional.” Luego, el año 2001 se aprobó una nueva ley que autorizaba a “constituir filiales fuera del ámbito departamental de su creación, previa opinión favorable de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR)”. Cuatro años después esta última ley fue derogada, y se restituyó la vigencia de la norma de 1983, quedando nuevamente prohibida la creación de filiales de universidades, públicas y privadas, fuera del ámbito departamental de su sede principal.¹²

Estas marchas y contramarchas tuvieron lugar en un contexto caracterizado por la emergencia de nuevos actores en el sistema universitario, que lograron construir una compleja red de relaciones clientelares con partidos políticos y autoridades del Estado. Estudios recientes han puesto en evidencia varios casos de universidades con participación activa en la política, aportando recursos y logística a los partidos, ofreciendo puestos de trabajo a sus militantes, financiando campañas electorales e incluso involucrando a estudiantes y trabajadores en actividades proselitistas (Barrenechea 2014, Vargas 2015, Távora & Lau 2016). Estas redes de relaciones se extendieron también a la esfera judicial. La Constitución establece que la función de jueces y fiscales, “es incompatible con

¹¹ Según la Ley 26439, las entidades promotoras de nuevas universidades debían acreditar ante CONAFU la conveniencia nacional y regional, sustentada en un estudio de mercado, disponibilidad de docentes calificados, infraestructura física adecuada y “servicios académicos imprescindibles (bibliotecas, laboratorios y afines)”, entre otros requisitos.

¹² La ley 27504, promulgada en julio del 2001, limitaba dicha autorización a las universidades que operaban en el ámbito de la ley 23733, a las creadas por ley y a aquellas que contaban con autorización de funcionamiento definitiva expedida por la CONAFU. La ley 28564 derogó la ley 27504, y restableció la prohibición original.

cualquiera otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria fuera del horario de trabajo” (art. 146). Esta excepción ha sido aprovechada para incorporar a jueces y fiscales como docentes a tiempo parcial. Reportajes periodísticos han revelado que algunas universidades financian viajes, celebraciones y reconocimientos a autoridades políticas y judiciales, incluyendo doctorados honoris causa. En algunos casos estas relaciones han facilitado también el acceso a recursos públicos, por ejemplo vía servicios de consultoría, formación continua y programas de becas. Pero más importante aún ha sido la posibilidad de utilizar estas relaciones para influir en procesos legislativos y judiciales, y bloquear cualquier iniciativa de reforma.¹³

Bajo estas condiciones, incluso iniciativas tímidas y de menor alcance tenían pocas posibilidades de prosperar. En efecto, el año 2003 se promulgó una nueva Ley General de Educación, y 3 años más tarde otra ley que creaba el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE). Dicho sistema incluía todos los niveles, desde la educación básica hasta la educación superior. Uno de los principios contenidos en la nueva ley era “la participación voluntaria de las instituciones educativas en los procesos de evaluación y acreditación.” Solo se consideraba obligatoria para carreras profesionales en los campos de la salud y la educación, según lo dispuesto por leyes sectoriales.¹⁴ Sin embargo, aún para estas carreras no se fijaron plazos para acreditarse ni se aplicaron sanciones efectivas por incumplirlos.

Como era de esperarse, los resultados en el campo de la acreditación fueron muy pobres. Hasta mediados del 2015 se habían acreditado 34 programas o carreras universitarias, es decir solo el 1% del total.¹⁵ Las universidades no tenían mayores incentivos para acreditar sus programas, dado el carácter voluntario. Por otro lado, se presentaron [conflictos de](#)

¹³ Por ejemplo la universidad que hoy cuenta con mayor número de alumnos, pudo continuar operando con varias filiales no autorizadas en distintas regiones, y con un rector sin credenciales académicas, gracias a una acción de amparo expedida en las postrimerías del gobierno de Fujimori, por un juez quien fue luego denunciado por asociación ilícita para delinquir, corrupción de funcionarios y prevaricato, y poco después fue destituido de su cargo.

¹⁴ En el caso del sector salud, mediante la ley N° 27154 se creó una Comisión autónoma responsable de la Acreditación, adscrita al Ministerio de Salud.

¹⁵ Ver al respecto CONEAU (2014).

[interés](#) y denuncias de corrupción en los procesos de acreditación, que debilitaron la legitimidad del SINEACE.¹⁶

4. LA NUEVA REFORMA UNIVERSITARIA

La percepción de que el sistema universitario peruano venía creciendo de manera caótica, fue ganando fuerza gracias a la difusión de resultados de investigaciones que mostraban un notable deterioro en la calidad de la formación impartida y mayores niveles de subempleo profesional. Un diagnóstico elaborado por un destacado equipo de profesionales del Ministerio de Educación, puso evidencia la expansión acelerada y desordenada de universidades, su desconexión con el resto del sistema educativo, la escasa pertinencia de los contenidos en relación a las necesidades del país y sus regiones, la endogamia de las comunidades académicas, el predominio de intereses comerciales en desmedro de la calidad y la reducción de los presupuestos de las universidades públicas, entre otros problemas (MINEDU 2006).

El 2008, en respuesta a una demanda presentada contra una ley que prohibía la creación de nuevas filiales universitarias, fuera del ámbito departamental, el Tribunal Constitucional expidió una sentencia en la cual declaraba “la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario” provocado en gran medida por “la renuncia del Estado a su deber constitucional de supervisar la calidad de la educación impartida.” El Tribunal sostuvo que dicho estado solo puede ser reparado con la adopción de varias medidas, incluyendo “la clausura inmediata y definitiva de toda filial universitaria que no haya sido ratificada o autorizada regularmente” y con “la creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado”, con la facultad de disponer la clausura y disolución de las entidades que no alcancen, “en un tiempo razonable, el grado necesario de calidad educativa”.¹⁷

¹⁶ Ver al respecto la entrevista al Viceministro de Gestión Pedagógica Flavio Figallo. <https://redaccion.lamula.pe/2015/10/05/los-resultados-pedagogicos-no-son-cubiertos-por-el-sineace-viceministro-flavio-figallo-habla-sobre-el-copaes/danielavila/>

¹⁷ Ver al respecto la sentencia recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>

Luego, a fines del 2012 el Congreso promulgó una “ley de moratoria” que prohibía la creación de nuevas universidades por 5 años, y anunció el compromiso de “revisar todo el marco normativo vigente”, establecer nuevos requisitos para las universidades y elevar la calidad educativa. Meses después el gobierno designó como Ministro de Educación a Jaime Saavedra, un investigador académico quien venía trabajando en el Banco Mundial como Director de la unidad de Reducción de la Pobreza y Equidad. Saavedra lideró la formulación de la nueva ley universitaria desde el poder ejecutivo —la Ley 30220 fue finalmente aprobada el 2014— y jugó un rol destacado en los primeros años de implementación de la reforma.¹⁸

La nueva ley altera de manera sustantiva la gobernanza del sistema universitario. Permite el funcionamiento de universidades con fin de lucro, pero las obliga a adoptar la forma societaria y prohíbe el cambio de una forma a otra. Establece el licenciamiento obligatorio para todas las universidades, previa verificación del cumplimiento de condiciones básicas y estándares mínimos de calidad. Crea una Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como organismo responsable del licenciamiento y de la supervisión de la calidad educativa. Dispone la extinción de CONAFU y la ANR, y transfiere sus bienes y funciones a la SUNEDU. Mantiene el carácter voluntario de la acreditación, con la excepción de algunas carreras por disposición expresa de leyes sectoriales. La Ley también declara en reorganización el SINEACE, pero asegura la continuidad de los procesos de acreditación. Por último, asigna a la SUNEDU la función de “publicar un informe anual sobre el uso de los beneficios otorgados por la legislación vigente a las universidades”, así como un informe bienal “sobre la realidad universitaria del país.”

4.1 La política de aseguramiento de la calidad

En contraste con la ley anterior que solo contenía 3 referencias explícitas a la calidad, la nueva ley contiene 40. Su objetivo es “normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades” y promover “el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la

¹⁸ En el Congreso el liderazgo fue asumido por Daniel Mora. Saavedra tuvo una gestión muy destacada, continuó como Ministro hasta el final del mandato de Humala, e incluso fue ratificado en el cargo al asumir funciones el nuevo gobierno a mediados del 2016.

investigación y de la cultura.” La ley no contiene una definición precisa del significado de la calidad, pero esta omisión fue subsanada un año después con la publicación de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (MINEDU 2015). En este documento se destaca el valor de la educación como derecho fundamental y como servicio público, así como la obligación del Estado de intervenir para garantizar este derecho, y para que el servicio sea brindado “en la cantidad y calidad necesarias, y para salvaguardar la fe pública de los usuarios en este servicio” (2015: 13).

El diagnóstico que sustenta la política propuesta, nos refiere a “la erosión paulatina de la calidad del servicio” y la “visible incapacidad de autorregulación de las instituciones”, cuya consecuencia principal ha sido la deficiencia del sistema en la formación de profesionales competentes y en la producción de conocimientos valorados por la sociedad. También pone de relieve el carácter segmentado y estratificado de la educación universitaria, “según la capacidad de pago de las diferentes y heterogéneas demandas”, lo que limita “la inclusión y movilidad social de los jóvenes del país” (2015: 16).

La calidad de la formación es definida como “el grado de ajuste” entre las acciones que se llevan a cabo para lograr la misión y los propósitos institucionales, y los resultados obtenidos. Dichos propósitos “se guían por las demandas provenientes de la sociedad”, y de aquellas “que se establecen en relación a sus referentes históricos institucionales, a su razón de ser (visión y misión) y a su factor diferenciador respecto al resto de instituciones educativas universitarias” (2015: 32).

La formación universitaria tiene lugar en contextos culturales muy diversos, por lo que la pertinencia de los contenidos educativos es una categoría compleja dada la heterogeneidad que caracteriza a las estructuras productivas y sociales en las distintas regiones del país. Desde esta perspectiva, la pertinencia no puede determinarse verificando el cumplimiento de un conjunto de estándares uniformes. El “factor diferenciador” incorporado en la definición de la calidad puede entenderse entonces como un proceso de “búsqueda constante y colectiva”, en atención a las necesidades específicas del entorno, y en función de generar el conocimiento que contribuya a enfrentar los problemas de la sociedad y los desafíos del desarrollo sostenible. Puesto en otros términos, “operar en el ámbito de lo que llamamos educación nos remite a un permanente

y complejo proceso de socialización, de ir apropiándose de la cultura en la que se nace y se va formando cada uno”.¹⁹

La propuesta de política de aseguramiento de la calidad se apoya en 4 pilares: i) información confiable y objetiva, disponible y accesible para todos los actores; ii) fomento para mejorar el desempeño, especialmente acciones y recursos provistos por el Estado; iii) acreditación para la mejora continua, y iv) licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad.

Para la construcción de estos pilares el Estado debe desplegar sus acciones “a través de todas las entidades públicas que se requieran,” con el Ministerio de Educación como ente rector que dirige el Sistema de Aseguramiento de la Calidad; la SUNEDU como entidad responsable del licenciamiento, supervisión y fiscalización; el SINEACE como organismo encargado del proceso de acreditación, las propias universidades y también “los organismos responsables de los sectores productivos y de investigación, innovación y tecnología; entre otras instituciones competentes” (2015:21-25). Se espera que todos estos actores cooperen entre sí y concentren sus esfuerzos en el bienestar del estudiante y en la calidad de la formación impartida.

¿Cuánto se ha avanzado en la construcción de estos pilares? En relación al primero, la nueva ley obliga a todas las universidades a “publicar en sus portales electrónicos, en forma permanente y actualizada” información relevante sobre su funcionamiento, a fin de elevar la transparencia del sistema.²⁰ También debe destacarse una iniciativa de los Ministerios de Trabajo y Educación, en cooperación con una organización empresarial privada, que culminó en la construcción de una plataforma web —ponte en carrera— la

¹⁹ Ver al respecto SINEACE (2015: 6). El documento presenta una reflexión sobre el significado de la calidad en la educación, “a la luz de las diferencias que conviven en el país y la complejidad de sus culturas.” Contiene un capítulo sobre “la categoría calidad entre la racionalidad occidental y la relacionalidad de la filosofía andina y amazónica”. En la misma línea el documento que presenta al modelo de acreditación de programas de formación universitaria, sostiene que “la calidad educativa en el Perú necesariamente contiene enfoques de equidad y pertinencia; por tanto, requiere de significados que respondan a la complejidad y diversidad del país, así como orientar los esfuerzos para cerrar las brechas en educación” (SINEACE 2016).

²⁰ El artículo 11 de la ley establece que dicha obligación comprende, como mínimo, los estatutos, normas y reglamentos, las actas con los acuerdos de los órganos de gobierno, los estados financieros y los presupuestos, inversiones, donaciones, proyectos de investigación, becas y créditos educativos, número de alumnos por facultades y programas, número de postulantes, ingresantes, matriculados y egresados por año y por carrera, entre otros.

cual “brinda información confiable y gratuita sobre la oferta formativa y demanda laboral,” y ofrece la posibilidad de orientar y mejorar los procesos de decisión de los jóvenes sobre qué carrera estudiar, y en qué universidad. La plataforma utiliza información de las propias universidades y otras fuentes oficiales, incluyendo la planilla o nómina electrónica que administra el Ministerio de Trabajo, y contiene información sobre los costos de la educación y sobre las remuneraciones promedio de los egresados de cada carrera, para cada universidad. En principio puede facilitar el cálculo de los retornos a la inversión en educación.

En relación al fomento de la educación mediante acciones y recursos provistos por el Estado, los avances han sido más limitados. En realidad, y en alguna medida gracias al impacto político de la reforma, el presupuesto asignado a la universidad pública se elevó durante los últimos años, en buena medida para facilitar el cumplimiento de las condiciones exigidas por el proceso de licenciamiento. Sin embargo el gasto por alumno aún se encuentra a un nivel comparativamente reducido en relación a otros países de la región (González de Olarte 2016). Lo mismo puede afirmarse en relación a los recursos asignados a actividades de I+D+i.

4.2 La debilidad del ente rector

El Estado peruano carece de un órgano de alto nivel, con la responsabilidad de formular y conducir la política en el ámbito de la educación universitaria. Según las normas vigentes, “el órgano responsable de dirigir, coordinar, promover, efectuar el seguimiento y evaluar las políticas para el desarrollo y aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria” es una Dirección General de Educación Universitaria dependiente del despacho del Viceministro de Gestión Pedagógica, del MINEDU. Pero esta Dirección es sólo una de las 7 Direcciones a cargo de dicho Viceministro, quien debe dedicar la mayor parte de su tiempo a atender gestiones vinculadas a la educación básica, intercultural, superior no universitaria (técnico productiva, tecnológica y artística), desarrollo docente, entre otras.

Puesto en otros términos, la política universitaria está a cargo de un órgano de tercer nivel en la jerarquía del Estado. En los hechos, tanto el Ministro como sus Viceministros carecen del tiempo y las energías requeridas para asegurar una buena gobernanza del sistema

universitario. Se han formulado algunas propuestas para enfrentar este problema, incluyendo la creación de un Viceministerio de Educación Superior, pero ninguna de ellas ha logrado suficiente respaldo.²¹

Por cierto, el Ministro de Educación durante el período 2013-2016 jugó un rol de liderazgo al formular la política de Estado para el sistema universitario, afirmando su responsabilidad de garantizar la calidad educativa. En efecto, fue el propio Ministro quien desde fines del 2013 lideró la formulación de la nueva ley y la implementación de la reforma universitaria, e incluso fue ratificado en el cargo al asumir funciones el nuevo gobierno, a mediados del 2016. Sin embargo, a fines de ese mismo año fue censurado por el nuevo Congreso —dominado por la mayoría del Fujimorismo— y se vio obligado a renunciar. Los dos Ministros que lo sucedieron desempeñaron el cargo durante períodos muy breves.²²

Bajo estas condiciones la SUNEDU ha intentado jugar un rol protagónico en la conducción de la reforma. De hecho, durante los últimos años aparece liderando la política universitaria. Sin embargo no puede llenar el vacío ni suplir la debilidad del ente rector, debido a que su función central es regular y supervisar el funcionamiento del sistema universitario. Son funciones distintas, en buena medida incompatibles entre sí. Un observador entrevistado comentó que “la burocracia de la SUNEDU ha aceptado el reto de ser la que dirige la política universitaria”, y sostuvo que su Consejo Directivo no ha delimitado con cuidado sus funciones de supervisión. Y esto “es como encargarle el plan político del Estado al Ministerio del Interior”. Por ello se afirma que “el resultado es que la

²¹ Una de las personas entrevistadas como parte de esta investigación comentó que la creación de un nuevo Viceministerio de Educación Superior fue considerada al interior del MINEDU, pero se advirtió que hubiera traigo consigo una reorganización de mayor alcance en todo el Ministerio. Esta habría sido una de las razones por las cuales la propuesta no prosperó. La Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP) también se ha pronunciado sobre la necesidad de crear dicho Viceministerio.

²² Jaime Saavedra hoy se desempeña como Senior Director and Head of the Education Global Practice at the World Bank. Marilú Martens, quien lo sucedió en el cargo solo estuvo 9 meses como Ministra de Educación. Debió enfrentar una huelga prolongada de maestros, que derivó en su interpelación por el poder legislativo, en una nueva amenaza de censura y en la caída de todo el gabinete ministerial, en setiembre del 2017. Fue reemplazada por Idler Vexler, quien desempeñó el cargo los 6 meses siguientes, hasta la renuncia del Presidente Kuczynsky, en Marzo del 2018. Desde entonces el Ministro es Daniel Alfaro. Así, desde julio del 2016 cuatro personas distintas han desempeñado el cargo de Ministro de Educación.

política del Estado es una de control y, eventualmente, de sanción. No es una política de desarrollo ni puede serlo en esas condiciones” (Rubio 2016: 12).

4.3 La SUNEDU y la autonomía universitaria

Las funciones centrales de SUNEDU son aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento presentadas por las universidades, supervisar la calidad del servicio educativo universitario y “fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad”. Estas funciones las ejerce “en coordinación con los organismos competentes en materia tributaria, de propiedad y competencia, de control, de defensa civil, de protección y defensa del consumidor, entre otros” (art. 13).

La conducción de la SUNEDU está a cargo de un Consejo Directivo integrado por 7 miembros, quienes según la ley deben ser “personas de reconocido prestigio y de conducta intachable públicamente reconocida”. Preside el Consejo un Superintendente y también lo integra un representante del Consejo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (CONCYTEC), ambos designados por un período de 3 años. Los otros 5 miembros son seleccionados mediante concurso público —previa opinión favorable del Consejo Nacional de Educación (CNE)²³— y designados por un período de 5 años, dicha designación se sujeta al mecanismo de renovación escalonada y periódica, de manera que cada año se renueva uno de los 5 integrantes elegidos por concurso. El Superintendente ejerce el cargo a tiempo completo, mientras que los otros directores lo hacen a tiempo parcial y reciben dietas por su asistencia a cada sesión.

Los cuestionamientos a este diseño han destacado el riesgo de que el poder ejecutivo interfiera con el funcionamiento y la autonomía de las Universidades. El texto de la política de aseguramiento de la calidad sostiene, acertadamente, que “la autonomía, por su naturaleza, no requiere ser demandada sino ejercida por la universidad” (2015: 31). Lo que

²³ EL CNE es “un órgano especializado, consultivo y autónomo” del MINEDU. Participa “en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación”. Históricamente estuvo concentrado en educación básica, y recién durante los últimos años ha incorporado a personas con experiencia en educación y gestión universitaria.

está en cuestión es entonces la autonomía de la propia SUNEDU, y su capacidad de enfrentar eventuales presiones del poder político y de los intereses comerciales del sector. La crítica se ha concentrado en el mecanismo de designación del Superintendente, una decisión política que no requiere de la opinión favorable del CNE ni es el resultado de un concurso público.²⁴ Bajo estas condiciones, se afirma que el gobierno podría designar como Superintendente a una persona de confianza del Ministro de turno, con el propósito de ejercer cierto control e influir en sus decisiones.²⁵ Si bien la Ley asigna al Consejo Directivo (CD) de SUNEDU la decisión final sobre el licenciamiento de las universidades, así como la de aprobar los planes, políticas y estrategias institucionales, el Superintendente es la máxima autoridad ejecutiva y tiene la atribución de designar y remover a todos los jefes de los órganos de línea, por lo que en principio tiene el control de la organización. Además, el Reglamento de CD de SUNEDU establece que solo podrán incluirse en la agenda de sus sesiones los asuntos que determine el propio Superintendente.

Al mismo tiempo puede apreciarse que para desempeñar con eficacia algunas de sus funciones críticas, la SUNEDU requiere de la cooperación de otras entidades del Estado. Puede destacarse al respecto el rol de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), de ella depende que se pongan en vigencia, de manera efectiva, las normas que regulan los beneficios tributarios de las universidades y su acceso a recursos públicos. La SUNAT está adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y su Jefe responde de manera directa al Ministro de Economía y Finanzas.²⁶

²⁴ Los miembros de la comisión encargada de llevar a cabo el concurso público para evaluar a los candidatos y seleccionar de los 5 integrantes del Consejo Directivo, son designados por el propio Ministro de Educación, quien además debe refrendar con su firma la Resolución Suprema que designa a los 5 integrantes del CD.

²⁵ La ley establece como requisito para ser designado Superintendente, haber obtenido el grado de doctor (con estudios presenciales) y contar con diez años o más de experiencia profesional. Si bien el Superintendente tiene autonomía durante todo el período de su mandato, al igual que los otros directores, un cambio de Ministro puede poner en cuestión su autoridad. De hecho al empezar el 2018 el anterior Ministro de Educación declaró, en relación a la primera Superintendente de SUNEDU, que “yo pude quitarle la confianza cuando llegué, sin embargo, su periodo se está respetando.” Ella estaba concluyendo su mandato de 3 años, el Ministro decidió no renovárselo y designó en su remplazo a otra persona que poco después debió ser removida del cargo, luego de que fuera denunciada por haber plagado en artículos académicos publicados bajo su autoría.

²⁶ La Ley 29816, denominada Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, establece que el Superintendente o titular de la SUNAT es designado mediante Resolución Suprema, a

Por cierto, el MEF también tiene entre sus funciones la asignación de recursos presupuestales a universidades y organismos públicos, incluyendo la SUNEDU. La literatura especializada ha puesto de relieve la ventaja de financiar a los reguladores con un porcentaje de los ingresos de las empresas reguladas —*earmarked funding*— en lugar de depender del tesoro público, pues así se reduce su vulnerabilidad frente a presiones de grupos económicos y del poder político (Brown et. al. 2006). La autonomía presupuestal ofrece la posibilidad de contar con recursos para capacitación especializada, líneas de carrera, remuneraciones atractivas y condiciones adecuadas de trabajo, lo cual hace posible atraer, retener y promover profesionales calificados, de quienes depende la calidad y la efectividad en el logro de los objetivos institucionales. Lamentablemente la nueva ley no contiene disposición alguna al respecto. Si bien establece que la SUNEDU “constituye pliego presupuestal” —es decir cuenta con su propio presupuesto— no le asigna una fuente propia de recursos, de manera que para financiar su funcionamiento depende en última instancia de la decisión política del gobierno, y en particular del Ministro de Economía y Finanzas.

Por último, aunque no por ello menos importante, la nueva ley dispone que los miembros del CD de SUNEDU pueden ser removidos del cargo “en caso de falta grave debidamente comprobada, conforme a lo dispuesto en los documentos de gestión de la SUNEDU.” El Reglamento interno del CD de SUNEDU estableció que en estos casos “se constituirá un Comité compuesto por tres (03) miembros, uno de ellos será siempre el Presidente, con el fin de determinar la existencia de una falta grave cometida por sus miembros. El miembro al cual se investiga no podrá formar parte de este Comité” (art. 10). Esta facultad del CD de SUNEDU para determinar la remoción de sus propios miembros, puede constituir un mecanismo de protección de su autonomía e independencia, siempre que actúen —en particular su Presidente— con integridad y probidad. Sin embargo, puede advertirse que ni la ley ni el reglamento de SUNEDU contienen salvaguardas al debido proceso para prevenir la remoción arbitraria de los integrantes de su Consejo Directivo.²⁷

propuesta del Ministro de Economía y Finanzas, y cesará en sus funciones en casos de “pérdida de confianza”.

²⁷ En contraste, la Ley Marco de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos, establece que los directores de sus Consejos Directivos solo podrán ser removidos “en caso de falta grave debidamente comprobada y fundamentada, previa

4.4 Asociaciones interuniversitarias y redes internacionales

Como se indicó, la nueva ley dispuso la extinción y “el cierre presupuestal, patrimonial, administrativo, de personal y financiero de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y su Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU)”. Todos sus recursos fueron íntegramente transferidos a la SUNEDU, incluyendo su local institucional.

Con la extinción de la ANR se perdió un valioso espacio de coordinación y representación de los rectores, que además facilitaba la interacción con autoridades del gobierno y otras instituciones de la sociedad civil. También se privó a los rectores del acceso a servicios de soporte administrativo.²⁸ Los primeros meses de implementación de la reforma tuvieron lugar en un clima de conflictos que enfrentaron al gobierno con autoridades universitarias.²⁹ En la legislación peruana la ANR tenía, además, la función de elegir representantes ante diversos órganos colegiados de otras instituciones, incluyendo el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM, organismo responsable de la designación y remoción de jueces y fiscales). La nueva ley estableció que “toda referencia efectuada a la ANR para que designe o proponga representantes ante órganos colegiados, según la

investigación en la que se les otorga un plazo de quince (15) días para presentar sus descargos...”. En estos casos “el Presidente del Consejo de Ministros informará, dentro de los diez (10) días útiles, a la Comisión Permanente del Congreso de la República las razones que motivaron dicha decisión” (Ley N° 28337, que modifica la Ley 27332).

²⁸ El local de la ANR en Lima constituía un lugar de encuentro que a la vez ofrecía espacio de trabajo en oficina y algunos servicios administrativos a los rectores procedentes de otras ciudades, que viajaban a la ciudad capital para diversas gestiones.

²⁹ Los principales conflictos fueron generados por la reducción arbitraria de los plazos que la propia ley establecía para la elección de nuevas autoridades en las universidades públicas. En efecto, la SUNEDU procedió a desconocer el mandato de algunos rectores —algunos de los cuales fueron denunciados penalmente— y retiró sus firmas del registro nacional de grados y títulos, lo que provocó tensiones con sus estudiantes. Con la entrada en vigencia de la nueva ley cesaron en sus funciones las asambleas universitarias de todas las universidades públicas. La ley dispuso la convocatoria a elecciones de los integrantes de las asambleas estatutarias en cada universidad pública, con la función de adecuar los estatutos a las disposiciones contenidas en la nueva ley. Dichas asambleas debían redactar y aprobar los nuevos estatutos en un plazo de 55 días calendarios, y establecer un cronograma de elección de las nuevas autoridades. También establecía que “la designación de las nuevas autoridades debe realizarse antes de que concluya el periodo de mandato de las autoridades vigentes.” Sin embargo, la SUNEDU forzó el adelanto de elecciones y decidió que las autoridades con mandato vigente en las universidades públicas, debían cesar en sus funciones al 31 de diciembre de 2015 como plazo máximo.

legislación vigente, deberá entenderse realizada a los rectores de las universidades públicas y privadas, los que para tal efecto podrán constituir la Asociación respectiva.”

Así, con la nueva ley la constitución de asociaciones se dejó al libre albedrío de las Universidades. Tres semanas después de su promulgación se constituyó la Asociación de Universidades del Perú ([ASUP](#)), que a la fecha integra a alrededor de 70 universidades (incluyendo a las 31 universidades públicas más antiguas del país). Su finalidad es constituirse “como un referente de la educación superior que vela por la calidad de la educación con respeto irrestricto de la autonomía universitaria.” Sin embargo poco después el gobierno promovió la Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú ([ANUPP](#)) cuya misión es “la defensa y el fortalecimiento de la universidad pública”. La ANUPP integra actualmente a alrededor de 20 universidades públicas. Muchas de ellas también forma parte de la ASUP, aun cuando autoridades del gobierno pretendieron confrontar y oponer ambas asociaciones, una acción que fue calificada como “disgregación institucionalizada.”³⁰

En realidad la extinción de la ANR tuvo lugar en un contexto de cambios sustantivos en la gobernanza de los sistemas universitarios a escala global. La autoregulación se ha replegado y ha aumentado notablemente el número de actores involucrados. Entre ellos destacan las numerosas asociaciones interuniversitarias (de alcance nacional, regional o global, dedicadas a distintos ámbitos del quehacer universitario) las redes internacionales de agencias de aseguramiento de la calidad, así como las empresas dedicadas a la producción de rankings, que inciden en la reputación internacional de las universidades. La gobernanza es hoy mucho más compleja y se caracteriza por un proceso de convergencia y armonización de políticas y regulaciones, que avanza a distintos ritmos en los diferentes países y regiones.

³⁰ La calificación proviene de un ex rector entrevistado por el autor, quien comentó que el gobierno anterior trató de influir en los nuevos rectores de las universidades públicas que integran la ANNUP, a fin de que no participen en ninguna otra asociación universitaria. Existe una tercera asociación —la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), fundada el 2009— que agrupa a las principales universidades con fin de lucro y también a algunas de carácter asociativo. De otro lado puede destacarse la Red Peruana de Universidades (RPU), que agrupa a las principales universidades públicas del país y a 4 universidades católicas, cuyo objetivo es promover la integración, el intercambio y la construcción de conocimiento., mediante programas de movilidad para docentes, estudiantes y administrativos, proyectos de investigación y convenios a nivel regional.

4.5 Licenciamiento y supervisión

Como se indicó, el licenciamiento se define como “el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad”, de aquí en adelante CBC. Las autorizaciones otorgadas son temporales y renovables, y tienen una vigencia mínima de 6 años. Se encarga al Consejo Directivo de la SUNEDU la tarea de especificar las condiciones básicas, pero la propia ley estableció un conjunto de condiciones o requisitos mínimos para que las universidades puedan licenciarse. Entre ellas destacan la exigencia de que cuenten con objetivos académicos y planes de estudio, infraestructura y equipamiento adecuados (incluyendo bibliotecas y laboratorios), servicios complementarios (médico, social, psicopedagógico y deportivo), mecanismos de inserción laboral, líneas de investigación y no menos del 25% de los docentes a tiempo completo. La ley también elevó las exigencias para los profesores, quienes deben contar como mínimo con el grado de Maestro para desempeñar la docencia en el pregrado.

La nueva ley incluyó una disposición transitoria que otorgaba a la SUNEDU la facultad de aprobar “un plan de implementación progresiva” y establecer un plazo de adecuación. Concluido dicho plazo, todas las universidades deberían cumplir con las CBC como requisito para obtener el licenciamiento. A fines del 2015 la SUNEDU aprobó el Reglamento del licenciamiento, el cual establece que “ninguna universidad podrá funcionar sin licencia de funcionamiento institucional a partir de enero de 2019.” Sin embargo, a mediados del 2018 el Superintendente postergó dicho plazo hasta mayo del 2019.³¹

Este proceso dio lugar a distintas reacciones y estrategias por parte de las universidades. Algunas de ellas pusieron en marcha programas de reestructuración, concentrando sus esfuerzos e inversiones en la consolidación de sus sedes principales, a fin de adecuarse a las nuevas exigencias y de cumplir con las CBC. En otros casos, principalmente en instituciones más pequeñas y con menores recursos, los niveles de inversión fueron mucho menores. El primer informe anual de SUNEDU sobre el uso de beneficios otorgados a universidades privadas, reveló que “el perfil de universidad con mayores niveles de

³¹ <https://gestion.pe/peru/politica/sunedu-existen-universidades-voluntad-obtener-licencia-236316>

reversión es el de una universidad con autorización de funcionamiento definitiva, asociativa y ubicada en Lima Metropolitana” (SUNEDU 2017: 73).

Al empezar el 2019 habían logrado el licenciamiento 59 universidades, de las 141 que iniciaron el proceso. Como era de esperarse la mayor proporción de universidades que lograron el licenciamiento corresponde la categoría de privadas asociativas (24 de 40, o 6 de cada 10), luego siguen las públicas (26 de las 47), y por último sólo 9 de las 50 privadas societarias.³² El 56% del total de estudiantes matriculados se encuentra en universidades que aún no obtienen el licenciamiento.

Si examinamos más de cerca la proporción de estudiantes matriculados por tipo o categoría de universidad, encontramos que las dos universidades societarias más grandes que han obtenido la licencia son del grupo Laureate. Ellas concentraban más del 60% de la matrícula en la categoría universidades societarias licenciadas. Si sumamos las dos que siguen, las cuatro más grandes concentraban el 89% de los estudiantes matriculados. En el caso de las universidades societarias que aún no han sido licenciadas, las tres más grandes concentraban el 75% de la matrícula total en esta categoría (260 mil estudiantes).

Puesto en otros términos, uno de los desafíos centrales de la SUNEDU es cómo enfrentar el impacto político que tendría la decisión de denegar la licencia y disponer el cese de actividades de las universidades de mayor tamaño que no cumplen con las CBC. El reglamento de cese aprobado por SUNEDU dispone que, en estos casos, las universidades están impedidas de convocar a nuevos procesos de admisión y tienen un plazo de 2 años para cesar operaciones, período durante el cual están obligadas a facilitar la continuación de los estudios de sus estudiantes matriculados, bien sea en la propia universidad o en otras universidades receptoras que hayan logrado licenciarse. Al respecto, existen normas complementarias que regulan la fusión, escisión y otras formas de reorganización de universidades. Hasta ahora la SUNEDU ha denegado la licencia y dispuesto el cese de 5 universidades, todas ellas del tipo societario. Sin embargo, se trata de universidades pequeñas (entre las 5 suman 3,300 estudiantes). No es lo mismo disponer el cese de actividades para universidades con más de 100 mil alumnos, un número que supera con creces la capacidad instalada de universidades potencialmente receptoras que han

³² Información disponible en el portal de [SUNEDU](http://www.sunedu.gob.pe) al 21 de enero del 2019

obtenido el licenciamiento. La dificultad es aún mayor si los dueños de las universidades afectadas cuentan con capacidad de influir en los procesos de decisión, gracias a las redes de relaciones que han logrado construir en el poder legislativo, en el sistema judicial y en el propio ejecutivo.³³

Además del licenciamiento obligatorio, las universidades se encuentran sujetas a un régimen inédito de fiscalización, luego de varias décadas de funcionamiento sin mayores restricciones. En efecto, desde que empezó a operar el año 2015 la SUNEDU ha iniciado numerosos procesos sancionadores. La mayoría de infracciones corresponden al funcionamiento de programas académicos no autorizados, y al hecho de no presentar el informe anual de reinversión. Los procedimientos pueden ser iniciados de oficio, o en respuesta a demandas presentadas por las personas afectadas. Considerando las limitaciones de personal y de recursos, la SUNEDU concentra sus actividades de fiscalización en verificar el cumplimiento de las normas establecidas literalmente en la propia ley universitaria. Las denuncias referidas a otros aspectos que inciden en la calidad del servicio —incluyendo la publicidad engañosa— son derivadas al INDECOPI, un organismo multifuncional que también tiene la responsabilidad de proteger los derechos de los consumidores. Una [nota de prensa](#) expedida por este organismo, en la que informa sobre una multa impuesta a una universidad, precisa que el INDECOPI “ejerce su función de protección de los derechos de los consumidores del servicio educativo privado, fiscalizando y sancionando a los proveedores que incumplan con sus obligaciones y no respeten los derechos establecidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.”

Naturalmente, la defensa de los derechos de estudiantes en tanto “consumidores del servicio educativo” plantea diversos problemas. La relación entre la Universidad y sus estudiantes no puede entenderse como una relación de mercado, en la cual las preferencias y deseos de los demandantes del servicio juegan un rol central. El proceso formativo y la función cultural de las universidades no pueden subordinarse a los

³³ El anterior Secretario General del partido fujimorista, con representación mayoritaria en el poder legislativo, es sobrino del principal accionista de Alas Peruanas (113 mil alumnos). De otro lado, el grupo Acuña cuyo líder controla el partido Alianza para el Progreso y la Universidad César Vallejo (103 mil alumnos), cuenta con 9 congresistas (incluyendo al actual primer ministro) y con el mayor número de autoridades de gobiernos sub nacionales elegidas para el período 2019-2022.

imperativos económicos ni a la “soberanía del consumidor”. Las universidades están al servicio de sus sociedades, y forman a sus estudiantes como profesionales y ciudadanos. Al mismo tiempo es preciso reconocer que, dadas las limitaciones en la disponibilidad de recursos para la supervisión, así como la mercantilización de las relaciones académicas y el deterioro de la calidad educativa, es innegable que la comisión de protección del consumidor del INDECOPI puede jugar un rol supletorio de apoyo a la SUNEDU, en la protección de los derechos de los estudiantes.

4.6 Del licenciamiento a la acreditación

Si bien la nueva ley mantiene el carácter voluntario de la acreditación, introduce incentivos para promoverla. En contraste con la legislación anterior, condiciona el otorgamiento de beneficios tributarios y otros incentivos que se establezcan al cumplimiento del Proceso de Acreditación. En el caso de las universidades públicas la acreditación también se incluye como criterio para el otorgamiento de recursos presupuestales adicionales.

La nueva ley dispuso la creación un Consejo Directivo Ad Hoc del SINEACE y de un Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de ley para su reforma. Si bien el licenciamiento permitía asegurar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad, entendidas como un piso de condiciones mínimas, la mejora continua en la calidad se vería facilitada con el mecanismo de la acreditación —también otorgada por períodos de duración definida— que contempla estándares más exigentes.

El diagnóstico realizado sobre el modelo de acreditación vigente a la fecha, puso en evidencia que dicho modelo “estaba centrado en procesos sin hacer énfasis en resultados...el número de estándares era excesivo...enfocado en identificar el cumplimiento basado en documentación...la evaluación externa incidía en la verificación, mas no en una retroalimentación efectiva que contribuya a la mejora” (SINEACE 2016: 11). En realidad, se trataba de un sistema opaco e ineficiente, que además limitaba la participación de acreditadoras internacionales.³⁴

³⁴ Los funcionarios de las acreditadoras y los evaluadores externos, debían capacitarse en el propio SINEACE, llevando cursos de hasta 3 meses de duración, como condición para ser reconocidos como tales.

Se diseñó entonces un nuevo modelo, bajo la premisa que “debería orientarse a resultados sin descuidar los procesos, incentivar la reflexión, incidir en lo cualitativo, respetar la diversidad de universidades que existen en el país, respondiendo a la naturaleza y particularidades de cada institución, así como motivar la mejora continua y la búsqueda de la excelencia académica” (2016: 10). Se definió una nueva matriz de estándares de evaluación en coordinación con la SUNEDU, a fin de alinear dichos estándares con las CBC.³⁵ También se aprobó una directiva que simplifica y eleva la transparencia en el reconocimiento de las acreditaciones realizadas por agencias o redes acreditadoras del extranjero (o por agencias nacionales vinculadas a ellas).

En paralelo el Grupo de Trabajo del MINEDU elaboró un proyecto de Ley para la creación de un Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior ([COPAES](#)), independiente de SINEACE. La idea era tratar de manera diferenciada los distintos niveles educativos y avanzar independientemente en la acreditación de nivel universitario.³⁶ Se partía de la premisa que “el licenciamiento es una condición necesaria para iniciar el proceso conducente a la acreditación voluntaria” (SINEACE 2016: 8). Como se indicó, el licenciamiento resulta de verificar el cumplimiento de condiciones mínimas, mientras que la acreditación supone la mejora continua con estándares más elevados.

Lamentablemente, debido en gran medida a los cambios en la composición del poder legislativo resultante de las elecciones del 2016, el proyecto no consiguió respaldo político y fue archivado. La situación política se fue deteriorando durante el 2017, con un clima de inestabilidad y nuevos cambios de Ministros de Educación. En este contexto, la reorganización del SINEACE ha quedado a medio camino, a la espera de condiciones más favorables.

³⁵ La matriz comprende 4 categorías generales o dimensiones: formación integral, gestión estratégica, soporte institucional y resultados.

³⁶ El proyecto establecía que el propio MINEDU definiría los estándares de calidad aplicables a la educación inicial y la educación básica. Se consideró que no tenía sentido acreditar a las instituciones dedicadas a la educación básica, debido a que los directores de escuela no tienen competencias para implementar los planes de mejora. Además, las limitaciones presupuestales hacían inviable la acreditación de las numerosas escuelas dedicadas a la educación básica a nivel nacional.

5. REFLEXIONES FINALES

Desde mediados del siglo pasado —en realidad, durante la mayor parte de su historia— el sistema universitario peruano evolucionó con una gobernanza organizada sobre los principios de autonomía y autogobierno, con estándares de calidad definidos —en el mejor de los casos— por las propias universidades. La asociación de rectores liderada por las universidades públicas más antiguas, regulaba de alguna manera el crecimiento del sistema y ofrecía un espacio de coordinación y construcción institucional. Las universidades establecidas contribuían a formar los cuadros políticos y profesionales que el país necesitaba.

Este modelo se fue agotando a medida que el Estado abandonó su responsabilidad de asumir el rol rector en la conducción del sistema. Con el debilitamiento secular y progresivo de la universidad pública, forzado en buena medida por restricciones presupuestales, su peso relativo empezó a disminuir en un contexto de rápido crecimiento urbano, con mayores demandas de acceso a la formación universitaria. El golpe de gracia llegó a mediados de los 1990, con la desregulación de los mercados educativos y la apertura a la inversión privada con fines lucrativos, aunque sus efectos no fueron advertidos oportunamente. El sistema siguió operando con una gobernanza obsoleta y desfasada, incapaz de regular un conjunto más grande y heterogéneo de universidades, con nuevos actores e intereses que lograron construir vinculaciones muy fluidas y efectivas con el poder político. La consecuencia fue un grave deterioro en la calidad de la educación, que en última instancia dio lugar a un clima favorable a una nueva reforma universitaria.

La promulgación de la nueva ley universitaria el 2014 trajo consigo un cambio radical en la gobernanza y la regulación del sistema, en muchos sentidos. La disolución de la ANR y la creación de una Superintendencia (SUNEDU) con facultades de licenciamiento y supervisión, expresan una nueva manera de entender la regulación —en su dimensión de “comando y control”— que aspira a afirmar su vigencia en el futuro inmediato. Desde entonces y hasta fines del 2018 alrededor de 60 universidades —de las 140 existentes— habían cumplido con las condiciones básicas de calidad y obtenido el licenciamiento. Este proceso debería concluir en los próximos meses, y es muy probable que el cierre de

algunas universidades (sobre todo las de mayor tamaño) provoquen resistencias y tensiones políticas.

Si esta etapa concluye con éxito en un plazo razonable, el sistema podría fortalecerse con una gobernanza distinta, orientada a la auditoría de los estándares de calidad, de las reglas y procedimientos adoptados por las propias universidades, con el soporte de instituciones acreditadoras y sistemas de información que eleven la transparencia y el impacto de los “efectos reputación.” Una gobernanza con esta orientación podría resultar mucho más eficiente, efectiva y sensible a las especificidades de una actividad compleja, como la educación superior, que un modelo de regulación liderado exclusivamente por una agencia externa a las universidades (King 2007). Uno de los cuatro pilares de la política de aseguramiento de la calidad, es precisamente “la información confiable y objetiva, disponible y accesible para todos los actores.”

La nueva ley ha reorientado los incentivos en la dirección correcta, al condicionar el otorgamiento de beneficios tributarios y el acceso a fondos públicos —para universidades públicas y privadas— a los procesos de licenciamiento y acreditación. Sin embargo, una de las condiciones esenciales para que la reforma sea exitosa es la culminación del proceso de reorganización de la agencia responsable de la acreditación. En este terreno la reforma se ha quedado a medio camino, debido a la incapacidad de llegar a consensos en el proceso legislativo. El riesgo mayor es que la acreditación se puerter, deje de ser parte de un proceso de aseguramiento de la calidad orientado a la mejora continua, y se transforme en una credencial obtenida con el propósito de mercader mejor la marca y presionar para obtener el licenciamiento, a fin de seguir lucrando con las expectativas de los jóvenes.

Por último, es preciso reconocer que la disolución de la ANR no solo significó la pérdida de un espacio de coordinación y representación colegiada, sino que además la fragmentación institucional provocada, así como la confusión de roles por parte de la SUNEDU, contribuyeron a crear un clima de tensiones poco favorable para la consolidación de la reforma. Bajo estas condiciones es muy difícil avanzar en el fortalecimiento del sistema universitario peruano, que esencialmente depende de su capacidad de mejorar la calidad de la formación impartida.

Para consolidar los avances y asegurar los objetivos propuestos por la reforma en curso, resulta indispensable mejorar la gobernanza, no para controlar el sistema sino para orientar su desarrollo en función del bienestar de la sociedad. Esto supone avanzar en la integración organizativa de las asociaciones de universidades, creando espacios más fluidos y efectivos de evaluación y coordinación inter universitaria. Al mismo tiempo necesitamos organismos de supervisión y acreditación independientes y eficaces, y una nueva arquitectura con contrapesos institucionales que eleven la transparencia y mejoren el desempeño de las universidades.

Referencias bibliográficas / References

Barrenechea, R.

2014 Becas, bases y votos. Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Brown, Ashley C., Jon Stern, and Bernard Tenenbaum.

2006. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. Washington, DC: The World Bank Group, 2006.

Brunner, J.

2013 “Financiamiento de la educación superior en América Latina: Viejas y nuevas prácticas”. *LASA Forum*, Vol. XLIV (2) 15-17.

Castro, J.; M. Rivera y G. Yamada.

2012 Educación superior en el Perú. Retos para el aseguramiento de la calidad. Lima: SINEACE, 2012.

CONEAU.

2014 La Acreditación en el Perú. Avances y Perspectivas 2008-2013. Lima: SINEACE.

Ferreyra, M, C. Avitabile, J. Botero, F. Haimovich & Sergio Urzúa.

2017 At a Crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean. Washington D.C.:The World Bank Group, 2017.

Gallegos, Ana.

2017 “Educación superior y licenciamiento: El caso de las universidades del Perú.” Revista Espacios Vol. 38 N° 60 (2017: 35-55).

Jaworsky, Helan.

1969 “La nueva ley: universidad y sociedad en el Perú”. *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP* N° 27 (1969).
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/12821>

Johnstone, D. & P. Marcucci

2010 Financing Higher Education Worldwide. Who Pays? Who Should Pay? Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

King, R. P.

2007 “Governance and accountability in the higher education regulatory state”. Higher Education, 53(4) (2007: 411-430).

Lavado, P., J. Martínez & G. Yamada

2014 “¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú”. Documentos de trabajo 2014-021. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

MINEDU

2006 La universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria. Informe 2006.
Lima: MINEDU.

MINEDU

2015 Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.
Lima: MINEDU, 2015. Aprobada mediante DS N° 016-2015, 25-09-2015

Rubio, M.

2016 “Esquema para una política de Estado frente a la educación superior”. In: Pedraglio, S. (ed.). Aproximaciones a la Educación Universitaria. Perú 2016. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SUNEDU

2015 Informe Anual de uso de beneficios otorgados a universidades privadas 2015. Lima: SUNEDU, 2017.

SINEACE.

2015 Calidad en Educación y Derroteros. Lima. SINEACE.

UNESCO.

2014 Higher Education in Asia. Expanding Out, expanding up. The rise of graduate education and university research. Nontreal: UNESCO Institute for Statistics.

Yamada, G.; J. Castro, J. Bacigalupo y L. Velarde.

2013 “Mayor acceso con menor calidad en la educación superior: algunas evidencias desde las habilidades de los estudiantes.” Apuntes Vol. XL N° 72 (2013: 7-32).

Yamada, G.

2012 Las brechas crecientes entre el mercado laboral y la educación superior en el Perú.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EA6F56194066EFD805257C7800628ACA/\\$FILE/Brechas_trabajo_educacion_yamada.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EA6F56194066EFD805257C7800628ACA/$FILE/Brechas_trabajo_educacion_yamada.pdf)

**ÚLTIMAS PUBLICACIONES DE LOS PROFESORES
DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA**

▪ *Libros*

Úrsula Aldana, Jhonatan Clausen, Angelo Cozzubo, Carolina Trivelli, Carlos Urrutia y Johanna Yancari

2018 *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Séverine Deneulin, Jhonatan Clausen y Arely Valencia (Eds.)

2018 *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*. Flacso Argentina y Editorial Manantial. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mario Dammil, Oscar Dancourt y Roberto Frenkel (Eds.)

2018 *Dilemas de las políticas cambiarias y monetarias en América Latina*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

María Teresa Oré e Ismael Muñoz (Eds.)

2018 *Aguas en disputa. Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Patricia Benavente, José Escaffi, José Távara y Alonso Segura

2017 *Las alianzas público-privadas (APP) en el Perú: Beneficios y riesgos*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Waldo Mendoza

2017 *Macroeconomía Intermedia para América Latina. Tercera edición actualizada y Aumentada*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

César Guadalupe, Juan León, José S. Rodríguez y Silvana Vargas

2017 *Estado de la educación en el Perú, Análisis y perspectivas de la educación*. Lima. GRADE. Fortalecimiento de la Gestión Educativa en el Perú, FORGE.

Adolfo Figueroa

2017 *Economics of the Anthropocene Age*. Cham, Suiza, Palgrave Macmillan.

Adolfo Figueroa y Richard Web

2017 *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Alfredo Dammert y Raúl García

2017 *Economía de la energía*. Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mario D. Tello

2017 *La productividad total de factores agregada en el Perú. Nacional y Departamental*. Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

▪ *Documentos de Trabajo*

- No. 468 “Monetary and Fiscal History of Peru, 1960-2017: Radical Policy Experiments, Inflation and Stabilization”. Cesar Martinelli y Marco Vega. Diciembre, 2018.
- No. 467 “The Role of Loan Supply Shocks in Pacific Alliance Countries: A TVP-VAR-SV Approach”. Carlos Guevara y Gabriel Rodríguez. Noviembre, 2018.
- No. 466 “La apropiación de internet en adultos mayores: desafíos planteados por las economías informales en dos ciudades de América Latina”. Roxana Barrantes y Daniela Ugarte. Octubre, 2018.
- No. 465 “¿Semillas mejoradas como escape de la pobreza? Evidencia cualitativa y cuantitativa para la sierra sur del Perú”. Victor Gamarra Echenique y Carmen Taipe Espinoza. Octubre, 2018.
- No. 464 “Preferential Liberalization and Self-Enforcing Multilateral Cooperation: Evidence from Latin America’s Use of Tariffs, Antidumping and Safeguards”. Patricia Tovar. Agosto, 2018.
- No. 463 “The determinants of private investment in a mining export economy. Peru: 1997-2017”. Waldo Mendoza Bellido y Erika Collantes Goicochea. Julio, 2018.
- No. 462 “El espacio importa para el desarrollo humano: el caso peruano”. Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo. Junio, 2018.
- No. 461 “El ecosistema digital y la economía regional peruana: heterogeneidad, dinámica y recomendaciones de política (2007- 2015)”. Roxana Barrantes y Paulo Matos. Mayo, 2018.
- No. 460 “Private Investment in a Mining Export Economy: A Model for Peru”. Waldo Mendoza Bellido y Erika Collantes Goicochea. Abril, 2018.
- No. 459 “La economía peruana en vísperas del bicentenario de la independencia”. Carlos Contreras Carranza. Abril, 2018.
- No. 458 “Dependencias diversas: Los resultados económicos espacialmente diferenciados del desarrollo basado en recursos en el Perú 2001-2015”. José Carlos Orihuela y Victor Gamarra Echenique. Abril, 2018.
- No. 457 “Dinámica de inversión y competencia en generación eléctrica en un escenario de liberalización en el Perú: La importancia de los contratos de largo plazo”. Arnold Rivasplata R. y Raúl García C. Abril, 2018.
- No. 456 “Opportunism and Third-Party Influence on Long-Term Public Contracts”. Gonzalo Ruiz D. Abril, 2018.
- No. 455 “Mercado de trabajo doméstico en los inicios de la República: 1876 – 1940”. Cecilia Garavito. Abril, 2018.

- No. 454 “Capacidad productiva, cambio técnico y productividad: Estimaciones alternativas del producto de largo plazo”. Félix Jiménez. Marzo, 2018.
- No. 453 “Determinantes del poder de mercado en el sector regulado de las Microfinanzas Peruanas”. Giovanna Aguilar y Jhonatan Portilla. Marzo, 2018.
- No. 452 “Inmigración masiva, salarios reales y empleo: un modelo keynesiano”. Oscar Dancourt. Febrero, 2018.

▪ *Materiales de Enseñanza*

- No. 3 “Economía Pública”. Roxana Barrantes, Silvana Manrique y Carla Glave. Marzo, 2018.
- No. 2 “Macroeconomía: Enfoques y modelos. Ejercicios resueltos”. Felix Jiménez. Marzo, 2016.
- No. 1 “Introducción a la teoría del Equilibrio General”. Alejandro Lugon. Octubre, 2015.