

REFLEXIONES EN TORNO AL LICENCIAMIENTO UNIVERSITARIO EN CHILE Y PERÚ

Víctor Raúl Ahumada Bastidas

Pontificia Universidad Católica de Perú

vahumada@pucp.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-7197-326X>

Resumen

El quehacer educativo está sujeto a un constante proceso adaptativo del entorno social, político y económico. Y en ese devenir evolutivo, en las últimas décadas, la universidad ha transitado por dos caminos antagónicos: la desregulación y privatización, por un lado, y, en la orilla del frente, el control y supervisión Estatal. Por tal razón, el presente trabajo de investigación busca realizar un análisis comparativo del proceso de licenciamiento universitario en Chile y Perú. Desde un enfoque cualitativo y utilizando el método de investigación documental se ha podido establecer dos categorías de análisis. La primera versa sobre las características del proceso de licenciamiento. La segunda, aborda las consecuencias de la denegación del licenciamiento. Asimismo, para el recojo de la información se ha utilizado la técnica de análisis documental; estableciéndose tres criterios de inclusión-exclusión para la selección de fuentes (pertinencia temática, jerarquía normativa y temporalidad). La información ha sido sistematizada mediante el instrumento de matrices de análisis documental que resulta de vital importancia para organizar y comparar la información recopilada. Cabe indicar que, la presente investigación aún se encuentra en proceso y se ha previsto culminarla en el mes de diciembre de 2021. A manera de conclusión, se observa que en ambos países el licenciamiento es un proceso obligatorio, pero con alcances y características disímiles. Por ejemplo, en el caso chileno solo es aplicable para universidades privadas, siempre y cuando éstas no hayan alcanzado el grado de autonomía; tampoco aplica para carreras o programas de estudios. En el Perú, el licenciamiento es un procedimiento obligatorio para todas las universidades, ya sean públicas o privadas, con autorización provisional o definitiva, así como también para aquellas nuevas universidades. Además, a diferencia del caso chileno, tiene un carácter temporal y renovable; pudiendo recaer sobre la universidad en su conjunto (licenciamiento institucional) o solamente sobre la filial, facultad o programa de estudios. Otro aspecto relevante es el referido al plazo, en el caso chileno éste puede durar hasta nueve años, en cambio en el Perú el licenciamiento tiene un plazo legal de duración de 120 días hábiles. Finalmente, pese a los diversos cuestionamientos que se han generado en ambos países, el licenciamiento cumple un rol trascendental para el aseguramiento de la calidad educativa que, si bien es cierto puede ser perfectible, resulta de vital importancia para dejar atrás el *laissez faire* liberal del servicio educativo universitario; logrando que éste sirva para garantizar el desarrollo humano sostenible.

Palabras clave: Calidad, licenciamiento, universidad, neoliberalismo, supervisión.

I. INTRODUCCIÓN

La educación cumple un rol fundamental para el desarrollo social, económico, cultural, científico y, también, político de los países (Céspedes *et al*, 2016). Es por ello que, diversos autores, suelen referirse a ella como una “herramienta” o un “arma” para el cambio social. Pero más allá de la denominación o metáfora empleada, lo cierto es que la educación constituye una bisagra que articula el crecimiento económico con el desarrollo social.

Lo anterior se fundamenta en que la educación presenta un enfoque dual, es decir, es un derecho individual y colectivo. Individual porque permite el desarrollo integral de la persona; garantizando los conocimientos, competencias y habilidades necesarias para que el egresado universitario pueda, no solamente insertarse en el mundo laboral, sino, sobre todo, mejorar su calidad de vida. Y, es colectivo porque incide favorablemente en los niveles de ingreso, pobreza, valores democráticos y, especialmente, en lograr una mayor competitividad y productividad del país (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2018).

Es por ello que, la educación debe cimentarse en tres pilares fundamentales: acceso, permanencia y calidad. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de brindar igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en el sistema educativo; garantizando que la oferta educativa se preste bajo un enfoque de perfeccionamiento continuo, centrado en el conocimiento, la investigación y la innovación, que permita cumplir con todas las condiciones básicas de calidad.

1.1 Factores de crecimiento de la educación universitaria

El crecimiento de la oferta universitaria constituye un fenómeno mundial que ha cobrado gran relevancia en las últimas décadas, permitiendo que millones de personas en el mundo puedan acceder a una educación superior. Por ejemplo, a inicios del siglo XX en el mundo solo existían 500 mil alumnos matriculados en universidades; pero, en el año 2000 esta cifra aumentó a más de 100 millones de personas (Schofer & Meyer, 2005) y, posteriormente, en el año 2018, la tasa bruta de matrícula aumentó a 152,8 millones (Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU], 2020).

Para Espinoza (2017) este aumento en la cobertura significó un cambio sustancial en el sistema universitario, pasando de un servicio exclusivo para la élite a otro abierto, masificado y universal. Y una de las regiones con mayor matrícula universitaria en el mundo es América Latina, pasando de 10% en el año de 1970 a más del 40% en el 2011 (Barrera *et al*, 2016). De hecho, esta tendencia se acentuó entre los años 2013 al 2019 en donde el número de alumnos matriculados pasó de 19,9 millones a 23,3 millones (SUNEDU, 2020). Este crecimiento galopante trajo consigo que las universidades aumentaran de 75 en 1950 a 4081 en el 2014 (Brunner y Ferrada, 2011; Saforcada *et al*, 2019; SUNEDU, 2020); pero lo que resulta más controversial es que, de este universo de universidades, 2753 fueron universidades privadas y tan solo 1328, públicas. Es decir, las universidades privadas en América Latina crecieron más del doble que las universidades públicas.

Diversos autores (Benavides et al, 2015; Brunner y Miranda, 2016; Cuenca, 2015; Díaz, 2008; Espinoza, 2017; Mora, 2015; Palma, 2013; Saforcada et al, 2019; Schofer & Meyer 2005; SUNEDU, 2018 y 2020) han señalado que el explosivo crecimiento de la oferta educativa universitaria es multicausal, siendo los más relevantes: el crecimiento demográfico, el aumento de la cobertura de la educación secundaria, causas económicas y sociales. Estos dos últimos factores guardan una estrecha relación entre sí. De acuerdo con Brunner y Miranda (2016), durante el periodo de 1990 al 2014 todos los países de América Latina tuvieron un significativo crecimiento económico que se reflejó en un aumento porcentual del Índice de Desarrollo Humano; mejorando, con ello, el estado de bienestar social de su población. Estas mejoras económicas se alcanzaron, en gran parte, por la implementación de políticas neoliberales que promovían la despolitización, desregularización y privatización de los servicios públicos (Díaz, 2012).

1.2 Políticas neoliberales y su efecto en la educación universitaria.

La promoción de la inversión privada en educación permitió ampliar la cobertura del servicio universitario; pero también generó la precarización y heterogeneidad del servicio educativo, alentando la informalidad y la baja calidad, y, lo que resulta más cuestionable, propició una mayor inequidad, estratificación y segregación social (Díaz, 2012); repercutiendo negativamente en la inserción laboral, especialmente en dos indicadores: el desempleo y el subempleo profesional.

En Chile, estas políticas neoliberales fueron implementadas con la Constitución de 1980 y con la dación de los Decretos con Fuerza de Ley núms. 1, 2, 4, 5 y 24 generando una gran reestructuración del sistema universitario; promoviendo no solamente la privatización del servicio sino también la desregularización y la diversificación. Dentro de las consecuencias más relevantes, podemos mencionar las siguientes:

- Las instituciones educativas de educación superior aumentaron de ocho (8) universidades, antes del golpe militar de Augusto Pinochet Ugarte (1973) a más de 229 en el año 2005. De las cuales, 64 eran universidades, 48 Institutos Profesionales y 117 Centros de Formación Técnica (Centro Nacional Tuning Chile, 2005).
- Reducción del 40% del gasto fiscal durante el periodo de 1980 a 1990 (Mendes et al, 2005).
- Cambio sustancial en el sistema de financiamiento universitario. La educación deja de ser gratuita y se incrementa los ingresos económicos de las universidades a través del cobro de matrícula y pensiones. Se promovió un conjunto de becas y créditos otorgados por el Estado¹ y, en especial, del sistema financiero (Espinoza, 2017; Palma, 2013). Asimismo, la participación del Estado Chileno se va a dar a través de dos mecanismos de financiamiento: el Aporte Fiscal Directo (AFD) que va a operar en favor de aquellas universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) a favor de las universidades que logren reclutar a los 27,500 mejores alumnos de la prueba de selección universitaria.

¹ Entre las que se puede mencionar: el Fondo de Crédito Solidario, el Crédito con Aval del Estado (CAE) y el crédito CORFO; entre otros.

En el caso peruano, observamos que, con la dación del Decreto Legislativo 882 del año de 1996 se promovió la creación de instituciones educativas con personería jurídica societaria; esto es, con una clara vocación lucrativa. Esta promoción a la inversión privada significó un crecimiento exponencial y desordenado, pasado de 56 universidades en 1996 a 145 (4 escuelas de postgrado) en el 2015. Además, se dispuso una serie de beneficios tributarios, como la exoneración del Impuesto General a las Ventas y del Impuesto a la Renta (solamente para aquellas instituciones asociativas) y el acceso a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto invertido.

1.3 Políticas de Aseguramiento de la Calidad

Las Políticas de Aseguramiento de la Calidad (PAC) tienen por finalidad establecer procedimientos que promuevan el mejoramiento continuo, garantizando la confianza del servicio brindado, en donde el Estado reconoce y otorga valor oficial a los títulos emitidos; logrando con ello un mayor acceso a la información, tanto para corregir las fallas del mercado así como también para orientar la demanda estudiantil (CINDA, 2007).

En este orden de ideas, a partir de 1990 los diferentes países de América Latina empezaron a implementar PAC de iniciativa estatal, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 1

Implementación de Políticas de Aseguramiento de la Calidad en América Latina

Nº	País	Nombre de la entidad supervisora	Año
1	Chile	Consejo Superior de Educación ²	1990
2	Colombia	Consejo Nacional de Acreditación (CNA)	1992
3	Argentina	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)	1995
4	Ecuador	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)	2000
5	Brasil	Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES)	2004
6	Bolivia	Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior de Bolivia	2005
7	Perú	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)	2006

*Fuente: elaboración propia a partir de Baca et al, 2014; Brunner y Ferrada, 2011; CINDA, 2007, Gallegos, 2017

II. PROBLEMA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La presente investigación tiene por título: *Políticas de Aseguramiento de la Calidad Universitaria: un análisis comparativo del licenciamiento universitario en Chile y Perú*. Para ello, el problema de investigación que se busca responder es el siguiente: ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en el licenciamiento universitario en Chile y Perú?

² Posteriormente se creó el Consejo Nacional de Educación como entidad sucesora del Consejo Superior de Educación.

El Objetivo General busca comparar el procedimiento de licenciamiento universitario entre ambos países. Asimismo, se ha establecido dos objetivos específicos en función a dos categorías de análisis, de acuerdo a la siguiente matriz de consistencia:

Tabla 2

Matriz de Consistencia

Título	Políticas de Aseguramiento de la Calidad Universitaria: un análisis comparativo del proceso de licenciamiento en Chile y Perú		
Línea de Investigación	Calidad Educativa y Evaluación Institucional		
Problema	¿Cuáles son las similitudes y diferencias en el proceso de licenciamiento de universidades en Chile y Perú?		
Objetivo General	Comparar el proceso de licenciamiento universitario en Chile y Perú		
Objetivos Específicos	Categoría	Subcategoría	Indicadores
Describir y comparar las etapas, plazos, requisitos y la entidad responsable del procedimiento de licenciamiento universitario en Chile y Perú	Características del procedimiento de licenciamiento universitario en Chile y Perú	1.1 Entidad responsable	1.1.1 Grado de autonomía
			1.1.2 Funciones
			1.1.3 Conformación y designación de integrantes
			1.1.4 Período de mandato
		1.2 Etapas y plazos	1.2.1 Etapa de presentación de la solicitud
			1.2.2 Etapa de verificación del expediente
			1.2.3 Etapa Resolutiva
		1.3 Requisitos para el licenciamiento	1.3.1 Estructura y organización
			1.3.2 Procesos académicos
			1.3.3 Plana docente
1.3.4 Infraestructura y equipamiento			
1.3.5 Recursos económicos y financieros			
1.3.6 Investigación			
1.3.7 Servicios para el estudiante			
Identificar y comparar los efectos de la denegación de la solicitud de licenciamiento	Consecuencias de la denegatoria del licenciamiento	Efectos de la denegatoria de licenciamiento	1.4.1 Proceso de cierre de universidades
			1.4.2 Continuación de estudios
			1.4.3 Situación de los alumnos provenientes de universidades no licenciadas

*Fuente: elaboración propia

Con respecto a la metodología, se ha optado por un enfoque cualitativo, el método empleado es el de investigación documental utilizándose para ello la técnica de análisis documental.

Para el recojo, organización y sistematización de la información, se está empleando diferentes matrices, tanto de identificación de las fuentes de información, como también matrices de análisis documental individual y matrices comparativas de la información por subcategoría; las mismas que serán validadas por juicio de expertos.

III. RESULTADOS PRELIMINARES

Es importante mencionar que la tesis aún está en proceso. Es por ello que, dentro de los resultados preliminares, se puede mencionar los siguientes:

- 3.1 En Chile la entidad a cargo del licenciamiento universitario es el Consejo Nacional de Educación que, a diferencia de su par peruano la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU), tiene injerencia en otros niveles educativos. Por ejemplo, se encarga de aprobar los planes curriculares de la educación inicial, primaria y secundaria.
- 3.2 El licenciamiento en Chile no aplica para universidades públicas ni autónomas. En cambio, en el Perú el licenciamiento es obligatorio para todas las universidades, ya sean públicas o privadas, con autorización provisional o definitiva, así como también para aquellas nuevas universidades.
- 3.3 En el Perú, a diferencia del caso chileno, el licenciamiento tiene carácter temporal y es renovable.
- 3.4 Si bien es cierto, en ambos países el licenciamiento está dividido en tres etapas: presentación de la solicitud, verificación del expediente y etapa resolutive. En el caso chileno el proceso de licenciamiento tiene una duración que fluctúa entre los 6 y 9 años. En cambio, en el caso peruano, tiene un plazo legal de duración de solamente 120 días hábiles.
- 3.5 En Chile, durante el periodo de 1990 al 2017 se han cerrado 18 universidades privadas. En cambio, en el Perú de un universo de 145 universidades, se ha denegado el licenciamiento a 51 universidades, de las cuales 2 eran públicas.
- 3.6 En Chile se ha implementado una gestión prospectiva y de acompañamiento que ha logrado la menor afectación del estudiante. Para ello, la universidad con licenciamiento denegado debe presentar un plan de cierre en donde se garantice la continuidad de estudios de los estudiantes, el respeto de los derechos laborales de los trabajadores y sobre todo se ha contemplado una indemnización por los daños causados a los estudiantes, personal docente y administrativo de la universidad. En cambio, en el Perú se calcula que son más de 231,962 estudiantes de pregrado que se han visto afectados con el cierre de las universidades, sin saber si van a poder continuar con sus estudios universitarios.

IV. CONCLUSIONES

Pese a los diversos cuestionamientos que se han generado en ambos países, el licenciamiento cumple un rol trascendental para el aseguramiento de la calidad educativa que, si bien es cierto puede ser perfectible, resulta de vital importancia para dejar atrás el *laissez faire* liberal del servicio educativo universitario; logrando que éste sirva para garantizar el desarrollo humano sostenible.

Para el filósofo Ernst Casirar el ser humano es un animal que no vive solamente en un universo físico, sino más bien en uno simbólico. Y es precisamente dentro de esta simbología que quiero traer a colación aquella canción de Chico Buarque llamada “construção”. La escuché hace algunos unos años y quedé

impactado, no solamente por su belleza poética sino también por el poderoso mensaje social que nos deja. Y es a partir de esa canción que estuve reflexionando y pensé que la vida muchas veces se asemeja a una construcción y, la educación, más allá de ser una herramienta o un arma como mencioné al inicio de mi exposición, puede ser simbolizada como un ascensor. Sí, un ascensor que nos permite ir subiendo por los diferentes niveles y en la medida que se logre subir a la cima se tendrá una visión más panorámica de la realidad. Pero a contracara de esta educación de calidad graficada en el ascensor, tenemos otra que se brinda de forma precaria e informal y que se encuentra al margen de todo estándar de calidad, la misma que puede ser representada por andamios...

“No basta con sentarse a comer un pan con queso y repetir que Dios te lo pague”, se necesita de un cambio en las estructuras sociales que permita un acceso real y de calidad a la población más vulnerable. Es por eso que calidad y equidad son dos conceptos indisolubles y creo que en este binomio reside la finalidad de las políticas de aseguramiento de la calidad educativa. Es decir, se debe optimizar el espacio y tecnología del ascensor, garantizando la calidad del servicio educativo; pero sobre todo se debe promover la igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Hay que recordar que la educación no busca convertir en millonario a las personas, sino más bien tiene una finalidad esencial: construir una sociedad más justa, próspera, solidaria e inclusiva, que permita evitar que más gente, aquí, en Chile o en Brasil siga cayendo de los andamios.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benavides, M. (2016). La construcción política e institucional de la reforma universitaria: los casos del Perú y Ecuador. En S. Cueto (Ed.), *Innovación y calidad en educación en América Latina*, (pp. 155-194). Grupo de Análisis para el Desarrollo [GRADE]. <http://www.grade.org.pe/publicaciones/innovacion-y-calidad-en-educacion-en-america-latina/>
- Brunner, J., y Ferrada, R. (Eds.). (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA]. <https://cinda.cl/publicacion/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2011/>
- Centro Interuniversitario de Desarrollo. (2007). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*. <https://cinda.cl/publicacion/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2007/>
- Céspedes, N., Lavado, P., y Ramírez Rondán, N. (Eds.) (2016). *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*. Universidad Pacífico <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1083/C%C3%A9spedesNikita2016.pdf>
- Cuenca, R. (2015). *La educación universitaria en el Perú. Democracia, expansión y desigualdades*. Instituto de Estudios Peruanos, Serie Estudios sobre Desigualdad (10). <https://www.repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/603/estudiossobredesigualdad10.pdf;jsessionid=81C81B9D34BDE82A78415E4F9622F80B?sequence=2>
- Díaz, J. (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En M. Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 83-129). GRADE.

http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRADE_ANALISIS_DEPROGRAMASEDUCATIVOS.pdf

- Díaz, J. (2012). Neoliberalismo y educación. M. Friedman y la educación actual. *Atlántida* (4), 191-212. <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/2321>
- Espinoza, Ó. (2017b). Neoliberalismo y educación superior en Chile: una mirada crítica al rol desempeñado por el Banco Mundial y los “Chicago Boys”. *Laplage Em Revista*, 3(3), 93-114. <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201733378p.93-114>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018, 31 de diciembre). Decreto Supremo N° 345-2018-EF, por el cual se aprueba la Política Nacional de Competitividad y Productividad. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/18913-decreto-supremo-n-345-2018-ef/file>
- Mora, D. (2015). *Los desafíos de la Universidad Peruana*. Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.
- Palma, C. (2013). La privatización de la educación superior en Chile: procesos de masificación y reproducción social. *Sociedad Hoy*, (24), 119-140. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90231580010>
- Saforcada, F., Atairo, D., Trotta, L., Rodríguez Golisano, A. (2019). *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana* https://issuu.com/educationinternational/docs/tendencias_de_privatizacion_final_ok_digital_fr=sO_DQ3NDQxMzY3Ng
- Schofer, E. & Meyer, J. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 70(6), 898–920. <https://doi.org/10.1177/000312240507000602>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria. (2020). *II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/informes-publicaciones/1093280-ii-informe-bienal-sobre-la-realidad-universitaria-en-el-peru>