

Reformas institucionales en educación: El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)

Benavides, Martín

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Benavides, M. (2022). Reformas institucionales en educación: El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020). In M. Balarin, S. Cueto, & R. Fort (Eds.), *El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar* (pp. 131-150). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-94518-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
AÑOS DE GRADO
40
DE GRADO

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022
Impreso en el Perú
700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin
Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Magno Aguilar
Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García
Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio
Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538
ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

Liliana Miranda y Clara Soto

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

Martín Benavides

7

<i>D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables</i>	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

<i>A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género</i>	179
Alan Sánchez	

<i>B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico</i>	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

<i>C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres</i>	237
Wilson Hernández	

<i>D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario</i>	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

<i>A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo</i>	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

<i>B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades</i>	311
Gerardo Damonte	

<i>C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal</i>	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



Reformas institucionales en educación.

El caso de los avances en la reforma de

la universidad peruana (2018-2020)*



Martín Benavides

El presente artículo busca responder a la siguiente pregunta: ¿cómo fue posible que una reforma de la educación universitaria en el Perú haya podido avanzar en un terreno tan complejo en términos políticos e institucionales? Desde el 2014, a partir de la promulgación de la Ley Universitaria –y la posterior creación de la SUNEDU–, se han venido produciendo una serie de transformaciones orientadas a la mejora de la calidad de la educación universitaria. El objetivo de estas reformas era revertir la crisis del sistema universitario, reflejada en el incremento totalmente desregulado de universidades y filiales de poca calidad, el funcionamiento de programas y universidades ilegales, las altas tasas de subempleo profesional, el uso de los recursos universitarios para fines diferentes de los educativos, la ausencia de procedimientos internos basados en la meritocracia académica, la baja productividad académica, entre otros factores. En ese sentido, no había funcionado el sistema de aseguramiento basado en la autorregulación de las propias universidades, acompañado en ese momento por una institución acreditadora como el SINEACE.

131

A partir de la Ley Universitaria 30220 y la creación de la SUNEDU, las medidas de impacto fueron principalmente dos: (i) las acciones de supervisión del cumplimiento de la Ley Universitaria en todas las universidades y (ii) el desarrollo del proceso de autorización de

* Este capítulo se terminó de escribir en julio del 2021; por lo tanto, no incluye el análisis de los acontecimientos posteriores. El autor agradece la asistencia de Elena Casas en algunas secciones del artículo.

funcionamiento (licenciamiento) de las universidades sobre la base de garantizar condiciones básicas de calidad. Esos dos elementos, unidos a la mejora de las condiciones de financiamiento de las universidades públicas y del rol rector del MINEDU, son los que permiten hablar del inicio de una reforma universitaria.

Las consecuencias del proceso son conocidas. Dos son también las principales. Por un lado, se llegó a sancionar a más de 40 universidades por brindar prestaciones ilegales, y por haber hecho mal uso de 400 millones de soles. Por el otro, se promovió la mejora de la calidad del servicio educativo universitario mediante el licenciamiento, proceso que garantiza que las universidades que cuenten con este cumplen las condiciones básicas de calidad. Así, se logró culminar con la evaluación: de las 145 universidades y escuelas de posgrado que funcionaban, solo 94 lograron su autorización. Parte de ese proceso de mejora se puede ver reflejado –al menos parcialmente– en el incremento de la investigación. Si bien como resultado de las presiones por alcanzar una mayor competitividad global las universidades peruanas ya venían incrementando lentamente su productividad académica, entre los años 2015 y 2017 el número de artículos en revistas indexadas se duplicó. Mientras entre el 2010 y el 2013 se había pasado de 399 artículos a 498, entre el 2015 y el 2017 se observó un salto de 572 a 961 (SUNEDU, 2020). Son números aún pequeños para la escala internacional, pero indican un proceso de mejora.

132

Según la literatura en reformas institucionales, son varias las condiciones para que estas logren avanzar. Una de las principales es la capacidad de cooperación por parte de los actores políticos. Según Lora et al. (2006, p. 21), “si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural”.

En el caso de la reforma universitaria peruana, no existían esas condiciones. Es más: la propia Ley Universitaria fue aprobada con muchas dificultades y sin mucho consenso (Benavides et al., 2016). Un resultado de esa limitada colaboración y del juego de intereses fue la censura del Congreso de la República, en el 2016, al ministro de Educación, Jaime Saavedra. ¿Cómo fue posible, entonces, que, en ese escenario, la reforma de la universidad peruana haya logrado cumplir sus primeras metas? Consideramos que se produjo una forma de coalición, pero no tanto entre legisladores, partidos políticos y grupos de interés, sino más bien entre expertos, la opinión pública y una institucionalidad pública independiente

que se congregó en torno a una narrativa relacionada con la promoción de la calidad en la educación universitaria.¹ Todo intento de cuestionar esa apuesta por una regulación independiente de la calidad era deslegitimado sobre todo desde la opinión pública. Así, los cuestionamientos a la SUNEDU eran rechazados por representar los intereses de quienes habían llevado el sistema a la situación de precariedad en la que se encontraba.

Para desarrollar este argumento, empezaremos delimitando el campo de la transformación universitaria. En la primera sección, analizamos los procesos de cambio de los sistemas universitarios desde una perspectiva comparada. En la segunda, presentamos las resistencias frente a la reforma. En la tercera, planteamos los elementos que permitieron su avance. Y, finalmente, desarrollamos cuáles deberían ser los siguientes pasos de la reforma.

1. ¿Por qué cambian los sistemas universitarios? Una mirada comparada del caso peruano

Si bien es posible encontrar bastantes similitudes en los modelos universitarios de diferentes países (Schoefer y Meyer, 2005), existen también importantes variaciones en la forma en que se organizan los sistemas universitarios en el mundo. Efectivamente, a pesar de las similitudes, los sistemas se diferencian por la dinámica de la relación que se establece, en cada país, entre las universidades, el Estado y el mercado. En palabras de Clark (1983), ese triángulo de coordinación se adapta a las diferentes circunstancias en las que opera. De hecho, Clark habla de tres tipos de sistemas universitarios: (i) estatales, gestionados fundamentalmente desde una burocracia gubernamental; (ii) de mercado, caracterizados porque el mercado define el rumbo de la universidad; y (iii) de oligarquía académica, en los cuales las universidades se gobiernan a sí mismas. La mayor complejidad se manifiesta cuando se producen combinaciones entre esas formas al interior de los sistemas nacionales (Clark, 1983).

Más recientemente, Dobbins (2011) profundizó en esta idea al definir tres tipos de marcos regulatorios: (i) el Estado-céntrico, en el cual el Estado ejerce control directo y las universidades gozan de poca autonomía; (ii) el de autogobernanza académica, que –por el contrario– cuenta con un sistema administrativo débil y una fuerte autorregulación; y (iii) el orientado al mercado, basado en la premisa de que las universidades funcionan

1 La importancia de las coaliciones fue señalada por Sabatier (2005) en sus reflexiones sobre la implementación de políticas.

mejor si se manejan como negocios en un contexto en el cual la libertad de mercado prevalece.

Brunner (2011), por su lado, plantea un cuadrante en el que se definen cuatro tipos de gobernanza del sistema según su tipo de gestión y según quiénes lo gestionan, sean ellos agentes internos o externos a las universidades. Así, por el lado de la gestión burocrática –señala Brunner–, existen los modelos burocrático (agente externo) y colegial (agente interno), mientras que, por el lado de la gestión emprendedora, los modelos de la gobernanza emprendedora (agentes externos) y de las partes interesadas (agentes internos).

A nivel global, y según las diversas tradiciones y circunstancias, los sistemas universitarios difieren, entonces, en sus modelos de gestión. Por ejemplo, señala Brunner (2011), los sistemas universitarios alemán y francés eran principalmente gestionados por una burocracia estatal. El primero buscaba formar a una élite científica; y el segundo, a los cuadros profesionales que trabajarían al servicio del Estado. En el caso de Estados Unidos, el mercado es el que ejerce su dominio sobre la gobernanza universitaria. Krücken y Meier (2006, p. 245) señalan que la universidad estadounidense poseía cualidades que se asemejaban más a una corporación de negocios. En palabras de Labaree (2007b), el sistema americano es más independiente del Estado, pero más dependiente de los consumidores y, por lo tanto, más estratificado.

134

¿Qué ocurre con las universidades latinoamericanas? Según Brunner (2011), la mayor parte del sistema se ha venido gestionando desde las oligarquías académicas. Ello, tal como señala Bernasconi (2008), como resultado de la reforma de Córdoba, la cual propuso la defensa de la autonomía universitaria frente a los intentos de control por parte del Estado. No obstante, en esta región, al igual que en Europa, también se empezaron a transformar –desde los años noventa del siglo pasado– las misiones sociales y económicas de las universidades. Algunas características de este proceso han sido el retiro parcial del Estado como ente financiador y la mayor atención a la investigación. Asimismo, el rol del Estado frente a la universidad ha cambiado: se han instaurado nuevos paradigmas de gestión universitaria y se fomentan nuevas relaciones entre la industria y la universidad. Todo ello, en palabras de Dobbins y Knill (2014, pp. 1-2), puede ser también producto de presiones transnacionales y exigencias domésticas que se pueden identificar como una consecuencia de la “mercadización” de la educación superior.

En resumen, en la América Latina de los años noventa del siglo pasado, los sistemas de educación superior mostraban –según Brunner (2011)– dos características particulares: (i) un concepto de autonomía, más entendida como autarquía; y (ii) un crecimiento explosivo de la educación privada. En ese contexto, además, las universidades públicas empezaron a introducir elementos de gestión privada, lo cual llevó a algunos, como Mollis (2010), a pensar que la identidad pública transitaba hacia una identidad corporativa relacionada con lo que ella denominó una *privatización del interés público educativo*. En todo caso, tal como señala Brunner (2011), se produjo un claro enfrentamiento ideológico entre la gestión regida por valores burocráticos y aquella inspirada en prácticas empresariales.

En ese escenario, la forma en que cada país resolvió la coordinación entre el Estado, el mercado y las propias universidades llevó a distintas formas de regulación. En todas estas estuvo presente un Estado evaluador, pero con diferencias: algunas promovieron sobre todo un modelo de control estatal; otras, un modelo de supervisión estatal en el cual las



Martín Benavides

Martín es autor de diversas publicaciones que reflexionan sobre educación, desigualdades, violencia y juventud. Ha sido director de Investigación y director ejecutivo de GRADE entre el 2008 y el 2014. Entre los años 2015 y 2018 fue miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), organismo del cual fue superintendente entre el 2018 y el 2020. Fue ministro de Educación en el 2020. Así, estuvo involucrado en el periodo principal de la implementación de las medidas de la SUNEDU. Es investigador asociado al Centro de Estudios de Población y Desarrollo de la Universidad de París (CEPED) y profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Es investigador principal de GRADE (actualmente de licencia).

Martín es Ph. D. en Sociología por Pennsylvania State University, donde obtuvo también una maestría en Políticas Educativas. Es licenciado en Sociología y bachiller en Ciencias Sociales por la PUCP. Ha sido estudiante visitante del Área de Movilidad Social y Desigualdad en Nuffield College, University of Oxford. Del 2007 al 2008 fue becario del Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences de Stanford University.

instituciones definen sus misiones y prioridades. Dependiendo del tipo de régimen político y de la fortaleza del concepto de autonomía, los Estados se ubicaron en uno u otro modelo.

En la región emergieron, así, diversas iniciativas de aseguramiento de la calidad (Benavides et al., 2016). En el Perú, dada la transición hacia una mayor importancia del mercado y la fuerza de la narrativa de la autonomía universitaria, el modelo regulatorio finalmente empleado fue uno de tipo supervisor, más que de control (Benavides et al., 2019). Sin embargo, quedaba claro que el sistema de aseguramiento basado únicamente en un sistema de acreditación no había logrado los resultados esperados. Por el contrario, en ese escenario, había empeorado la calidad del sistema, lo cual condujo a que el propio Tribunal Constitucional (2008) definiera un estado de cosas inconstitucional, al no garantizarse el derecho constitucional a una educación universitaria de calidad. Ello derivó en la promulgación de la Ley Universitaria 2014 y en el diseño e implementación de la SUNEDU, elementos sustantivos del proyecto de reforma universitaria.

2. La dificultad de implementar reformas orientadas hacia la calidad: el caso de la reforma universitaria y sus resistencias

136 Los cambios en la educación superior están determinados por los contextos nacionales, y si bien en apariencia se puede identificar una narrativa global y propuestas regulatorias similares, el diseño de las políticas de educación superior –al igual que en muchas áreas de la política pública– está inmerso en la vida cultural nacional, en los contextos sociales y políticos (Musselin y Texeira, 2014). Para entender por qué –a pesar de las similitudes entre los sistemas universitarios– los resultados de la relación entre Estado, mercado y universidad son diferentes, es importante analizar la dinámica política e institucional de las reformas del Estado.

Según Navarro (2006), en el campo educativo, las políticas de expansión predominan sobre las de calidad, lo cual se explica por la fuerza de los intereses que se oponen a las transformaciones. Según dicho autor, en la región, a partir de la debilidad del Estado, las medidas de expansión –tales como políticas de acceso o capacitación masiva a docentes– se han generalizado desde los años sesenta del siglo pasado, pues están alineadas con los intereses de todos los actores. Esto a diferencia de las políticas orientadas a la calidad, que suelen afectar intereses y, por lo tanto, son debilitadas por coaliciones que se forman en contra de ellas.

A partir de ese enfoque, pueden entenderse las dificultades que ha enfrentado la reforma universitaria. Efectivamente, tanto el proceso de

diseño y promulgación de la Ley Universitaria como su implementación² han sido, quizás, la expresión más clara de las dificultades que ha enfrentado una reforma orientada hacia la calidad.

En el proceso de implementación de la ley se presentaron principalmente al menos dos tipos de resistencia: (i) la de ciertas universidades –autoridades y algunos de sus docentes– acostumbradas a una regulación en la cual ellas definían su propio rumbo, y que estaban representadas, además, en algunos gremios; y (ii), de manera más fuerte, desde el propio Congreso. Eso se puede corroborar clasificando las publicaciones en medios de comunicación referidas a SUNEDU en los años 2018, 2019 y 2020.³ Del total de noticias publicadas durante la mayor parte de esos años, los grupos que concentraron más información negativa que neutra o positiva acerca de SUNEDU fueron las universidades, los gremios y el Congreso.

Las críticas provenientes de las universidades y los docentes pueden ser organizadas en tres bloques. El primero, al cual podemos llamar más académico, tenía como elemento común la creencia de que esta reforma era controlista. Miembros de la comunidad universitaria y algunas autoridades estaban fuertemente movilizados por la idea de que la universidad debía ser independiente del control político y, por lo tanto, veían en la reforma una amenaza a su libertad académica.⁴ Pero esta postura era, asimismo, la crítica de un sistema que se resistía a abrirse a la sociedad, a operar también mediante mecanismos de rendición de cuentas y a perder privilegios debido a una regulación independiente de las propias universidades. En muchos países, como señala Brunner (2011), se expresaba preocupación por la amenaza fundamental a los límites históricos de libertad académica. Conforme fue quedando evidente que no había intención de control político de las universidades, y también a medida que sus autoridades cambiaban por los nuevos procesos electorales, las críticas de este sector se fueron moderando e incluso las nuevas asociaciones apoyaron las acciones de la SUNEDU.⁵

137

-
- 2 Para un análisis del proceso previo al diseño y aprobación de la Ley Universitaria, véase Benavides et al. (2016).
 - 3 Para realizar este análisis, se utilizó una base de datos de la SUNEDU que recoge todas las noticias publicadas en medios de comunicación (prensa, radio, televisión e internet) clasificadas según su procedencia. Así, las publicaciones se clasificaron en editoriales (i) de las universidades (autoridades, docentes), (ii) de gremios, (iii) de congresistas y (iv) de figuras políticas, así como (v) de expertos académicos. Y luego se clasificaron todas las publicaciones según si expresaban una mirada negativa, positiva o neutra hacia la reforma universitaria y la SUNEDU.
 - 4 Véanse las críticas iniciales de gremios de docentes y universidades al proyecto de Ley Universitaria en Benavides et al. (2016).
 - 5 Tal es el caso de la Asociación Nacional de Universidades Públicas. Dicho gremio emitió –el 10 de septiembre del 2019, en el diario *La República*– un comunicado en el que rechazaba

El segundo bloque estaba conformado por aquellas universidades con orientación claramente empresarial, sobre todo el grupo de universidades societarias, las cuales, en un inicio, temían que la regulación eliminara el lucro, que no fuera técnica sino ideológica, y que las obligara a reducir sustantivamente sus márgenes de ganancia –al tener que desarrollar más inversiones en calidad– o frenar sus inversiones en nuevos programas y filiales. Esas universidades –muy mediáticas, por cierto– buscaban neutralizar de alguna forma las iniciativas regulatorias. Tal como señala Blackmur (2007) en su estudio sobre regulación, buscaban dominar la agenda regulatoria.

La Federación de Universidades Privadas de Educación Superior (FIPES), grupo que las representa, estuvo en un inicio en contra de varios puntos de la Ley Universitaria (Benavides et al., 2016). Luego moderó su discurso, quizás al darse cuenta de los beneficios que conllevaba la implementación de las medidas relacionadas con el licenciamiento, pero mantuvo siempre las críticas especialmente respecto a los procedimientos administrativos y a los temas tributarios.⁶ Un último caso en relación con esto fue su cuestionamiento a la suspensión del crédito tributario. Al no haberse demostrado el impacto de dicho crédito en la mejora de la calidad, no se prorrogó su vigencia más allá del 2018. Frente a esa medida, FIPES presentó una acción popular en la que intentaba prorrogar el crédito tributario por reinversión. En el 2019, logró un fallo favorable en primera instancia, pero por la acción conjunta de SUNEDU, SUNAT y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), no prosperó. La Corte Suprema declaró improcedente la demanda en febrero del 2021.

El tercer bloque es el que conformaban las universidades de mala calidad. Estas, si bien se camuflaban detrás de la retórica de la autonomía, defendían otros intereses. Eran las que tenían claro que no iban a superar la valla de las condiciones básicas de calidad. Fueron las más activas en el Congreso y lograron incluso ingresar en la Asociación de Universidades del Perú (ASUP), a la que pertenecían algunas universidades públicas y otras privadas de mejor calidad.

“la pretensión” de comisiones parlamentarias de obstaculizar, con investigaciones y sanciones, que la SUNEDU cumpliera sus funciones. De igual manera, el 11 de noviembre del 2020 señalaron, en su página institucional, que tanto al Poder Ejecutivo como el Congreso de la República debían fortalecer a la SUNEDU y respetar “sus logros ya avanzados en favor del desarrollo universitario” (página ANUPP en Facebook, 2020).

6 El D. L. 882 señalaba que las instituciones educativas particulares que invirtieran parte de su renta en ellas mismas o en otras instituciones educativas podían acceder a un crédito equivalente al 30% de lo reinvertido. Ello fue luego reglamentado por el D. S. 006-2016-EF, el cual señala que, para que se otorgue el crédito tributario, la infraestructura o el equipamiento deben orientarse a la mejora de las capacidades de investigación e innovación de la universidad, en el marco de los parámetros establecidos por la SUNEDU y en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).

Debido a ello fue que el Congreso, en especial sus comisiones de Educación, siempre cuestionaron el trabajo de la SUNEDU. En el lapso de cinco años (2016-2021), se aprobaron cuatro comisiones investigadoras –dos se llegaron a instalar– y, por los temas universitarios, se censuró a un ministro de Educación y se interpeló a otro.

Como ejemplo de las relaciones entre el Congreso y las universidades, describiré tres casos asociados a tres grupos políticos. Durante el periodo congresal del 2011 al 2020, Fuerza Popular fue el partido que más se opuso a la reforma. En el 2014, 32 de sus congresistas firmaron una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Universitaria, alegando que vulneraba la autonomía. Además de las vinculaciones concretas de algunos miembros de dicha agrupación con universidades, y la permanente hostilidad hacia la SUNEDU por parte de las comisiones de Educación presididas por Fuerza Popular hasta el 2019, informes periodísticos señalaron que, durante el 2017, 27 millones de soles de Alas Peruanas terminaron en empresas de Joaquín Ramírez, quien fuera secretario general y congresista por Fuerza Popular.⁷ De igual modo, en enero del 2020, según el semanario *La Ley*, se autorizó el allanamiento de dicha universidad por estar bajo sospecha de formar parte de un elaborado esquema de lavado de dinero.⁸ Debido a los incumplimientos de las condiciones básicas de calidad, Alas Peruanas no logró su licenciamiento.

139

Otro grupo bastante crítico de la SUNEDU fue Alianza para el Progreso, cercano a la familia Acuña. Esta familia está vinculada con cuatro universidades: Universidad César Vallejo (UCV), Universidad Señor de Sipán, Universidad Autónoma del Perú y Universidad de Lambayeque. Solo esta última no logró el licenciamiento. Su dueño era Virgilio Acuña, quien durante los últimos años se ha distanciado de su hermano César, pero fue congresista por Solidaridad Nacional del 2011 al 2016. Según *Semana Económica*, hasta el 2014, en los estados financieros de la UCV se detallaban préstamos a Alianza para el Progreso. Siempre según este semanario, la UCV, fundada por César Acuña, tuvo que invertir más de 400 millones de soles, así como ajustar su modelo de negocios –que anteriormente se sustentaba privilegiando rentabilidad sobre calidad–, para enfrentarse al proceso de licenciamiento. Por las exigencias de la SUNEDU, la UCV tuvo

7 *Hildebrandt en sus trece* (17/1/2020). Alas Peruanas. Lo que volaba era la plata. Recuperado de <http://cms.imedia.pe/2020/01/17/alas-peruanas-lo-que-volaba-era-la-plata/25927324/4764>

8 *La Ley* (15 de enero del 2020). Allanan local de Universidad Alas Peruanas por investigación contra Joaquín Ramírez. Recuperado de <https://laley.pe/art/9084/allanan-local-de-universidad-alas-peruanas-por-investigacion-contra-joaquin-ramirez>

que desistirse de 39 programas de estudios y 5 filiales. El margen de utilidades, según dicho semanario, cayó temporalmente –entre el 2015 y el 2018– debido, entre otras razones, a la adecuación a la Ley Universitaria.⁹

Finalmente, también tuvo representación congresal Podemos, partido fundado por José Luna Gálvez. La familia Luna se encuentra vinculada a tres universidades: la Universidad Privada Telesup, la Universidad Ciencias de la Salud y la Escuela de Posgrado en Lima. Ninguna de las tres logró obtener el licenciamiento de SUNEDU. Según el semanario *Ojo Público*, Telesup llegó a su cúspide en el 2014, cuando su facturación anual bordeaba los 40 millones de soles, con 14 sedes.¹⁰ El hijo de Luna Gálvez, José Luna Morales, fue congresista por Podemos desde el 2020 y, junto con su padre, están siendo investigados por lavado de activos. Según el semanario *Ojo Público*, la Universidad Telesup participó en pagos encubiertos a consejeros del desactivado Consejo Nacional de la Magistratura.¹¹ Es importante mencionar que, en el 2020, los congresistas de Podemos jugaron un rol importante en los cuestionamientos a la SUNEDU.

Esos tres grupos, a los cuales se sumaban congresistas de otros partidos, lideraron la resistencia frente a la SUNEDU durante todos sus años de funcionamiento.

140

3. La coalición por la calidad

Tal como se señaló en la introducción, no estaban dadas las condiciones –ni políticas ni institucionales– para que una reforma institucional lograra implementarse. A eso se sumaban las dificultades propias de reformas orientadas a la calidad en el sector Educación, las cuales, tal como señala Navarro (2006), suelen ser neutralizadas por distintos grupos de interés. ¿De qué manera esta reforma pudo avanzar, y no terminar siendo capturada por los intereses que la cuestionaban y presionaban constantemente en su contra? Como dijimos anteriormente, esto se debió al apoyo de una coalición –implícita– entre expertos, opinión pública y una institucionalidad técnica independiente alrededor del discurso de mejora de la calidad.

9 *Semana Económica* (12 de junio del 2019). La Universidad César Vallejo obtuvo el licenciamiento por seis años: ¿qué tuvo que hacer para lograrlo? Autor de la nota: Paolo Benza. Recuperado de <http://cms.imedia.pe/2019/06/12/la-universidad-c-sar-vallejo-obtuvo-el-licenciamiento-por-seis-a-os-qu-tuvo-que-hacer-para-lograrlo/20307066/7373>

10 *Ojo Público* (13 de diciembre del 2020). El negocio educativo de las familias Acuña y Luna confronta la reforma universitaria. Autora de la nota: Elizabeth Salazar. Recuperado de <http://cms.imedia.pe/2020/12/13/el-negocio-educativo-de-las-familias-acuna-y-luna-confronta-la-reforma-universitaria/35114841/7396>

11 Véase nota 10.

Consenso de expertos

Si uno observa las publicaciones en medios entre los años 2018 al 2020, las opiniones de los expertos eran, en su mayor parte, positivas. Efectivamente, tanto la Ley Universitaria como la propia creación de la SUNEDU, así como el desarrollo de la política de aseguramiento de la calidad, convocaron a un grupo de expertos independientes, sin vinculaciones con la política, todos con conocimiento del mundo universitario y un perfil importante de contribuciones académicas.

El consenso se producía en torno a la importancia de mejorar la calidad de las universidades, implementando para ello el proceso de licenciamiento y de ordenamiento de cómo iba a funcionar el sistema. Ese consenso, sin embargo, también convivió con algunas críticas importantes. Por una parte, algunas voces de las propias universidades manifestaron cierta nostalgia por una autonomía supuestamente vulnerada o cuestionamientos porque, para ellos, la reforma universitaria, en realidad, solo representaba una nueva forma de control estatal por parte de una nueva tecnocracia, y no tenía mayor impacto en el rol de la universidad como productora de conocimiento. Por otra parte, se manifestaron algunas críticas contra el rol regulador del Estado y las barreras burocráticas que generaría al limitar la operación del mercado universitario. Y también las de aquellos que cuestionaban que la ley no diferenciaba entre universidades, especialmente en el rol que se pedía que todas le dieran a la investigación. Pero esas posiciones no cuestionaban el consenso mayoritario existente, expresado en diversos artículos de opinión. Si bien las críticas a los procedimientos de una burocracia estatal siempre continuaron, durante la primera fase de implementación de la reforma existió un acuerdo acerca de la importancia de la SUNEDU para reordenar el sistema universitario, garantizando condiciones de calidad y un uso adecuado de los recursos.¹²

141

12 Consenso que, además, también se materializó en comunicados importantes cuando la SUNEDU estaba siendo amenazada. Tal es el caso del comunicado publicado en septiembre del 2019 por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad del Pacífico, en el que expresaban su preocupación por que la Comisión de Educación del Parlamento solicitó facultades para investigar a la SUNEDU y por “la presión ejercida por actores individuales con intereses particulares”. Asimismo, defendieron la labor de la SUNEDU señalando que “ejerce una tarea crucial” en asegurar que las universidades públicas y privadas obtengan las condiciones básicas para ofrecer educación de calidad. Véase <https://canaln.pe/actualidad/sunedu-pucp-y-up-expresan-preocupacion-ante-possible-investigacion-n387872>

Un buen diseño organizacional que puso en el centro el valor de la autonomía de SUNEDU

La Ley 30220 contiene varias definiciones centrales que han ayudado a que la institución desarrolle con autonomía su trabajo técnico. Si bien el artículo 14 señala que la SUNEDU ejecuta sus funciones de acuerdo con las políticas y planes sectoriales aplicables, así como con los lineamientos del MINEDU, lo debe hacer siempre preservando su finalidad. En ese sentido, si bien en la norma se propone un alineamiento a las políticas definidas por el ente rector, para poder avanzar en esta reforma se interpretó la Ley –que afecta muchos intereses– poniendo por delante el cumplimiento de su finalidad, para lo cual debe ser siempre autónoma. Ese fue un mecanismo de protección necesario frente a posibles interferencias provenientes del ámbito político. Esa interpretación, además, se sustentaba en su propia definición. El artículo 12 de la Ley 30220 señala que la SUNEDU es un “Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación”, pero con “autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones”. Solo mediante el ejercicio de su autonomía técnica puede cumplir con su finalidad, que es la de constituirse en “la autoridad central de la supervisión de la calidad bajo el ámbito de su competencia, incluyendo el licenciamiento y supervisión de las condiciones del servicio educativo de nivel superior universitario, en razón de lo cual dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas del Sector Educación en materia de su competencia” (Ley 30220, artículo 22).

142

Esa naturaleza técnica se reforzaba con la importancia tanto del mecanismo de selección como de los roles de su Consejo Directivo. Si bien el superintendente es elegido por el ministro de Educación, la SUNEDU cuenta con un Consejo Directivo cinco de cuyos miembros son elegidos por concurso público en función de sus credenciales profesionales y académicas. Y ese Consejo, tal como se define en el artículo 17.1 de la ley, es “el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad”. La selección de los miembros de ese Consejo se hizo siempre siguiendo los requerimientos de forma estricta y constituye uno de los procesos más importantes de la institución. En un contexto de tanta interferencia política y empresarial, era importante dar la señal de que las decisiones de SUNEDU no iban a obedecer a ese tipo de presiones, sino más bien se iban a sustentar técnicamente.

Por ello, no es casual que cada vez que ha surgido una crisis relacionada con alguna interferencia política, ha sido el Consejo Directivo el que ha

resuelto el asunto apostando por la institucionalidad. Ocurrió, por ejemplo, cuando llegó a la presidencia de SUNEDU una persona que contaba con el respaldo de la mayoría congresal, pero carecía de las credenciales académicas. El Consejo Directivo le pidió su renuncia y ello condujo a un cambio en la jefatura de la institución.¹³ Conscientes de la importancia y la autonomía de este Consejo, muchas iniciativas congresales contrarias a la reforma –tanto del Congreso 2016-2019 como del que inició sus labores en el 2020– intentaron controlar sus acciones independientes, sea buscando variar su composición o poniéndole por encima otras instancias.¹⁴

El respaldo de la opinión pública

Las decisiones que tomaba la SUNEDU no eran necesariamente populares. Quitarles la autorización de funcionamiento a universidades con estudiantes, muchos de ellos provenientes de sectores en situación de pobreza, podría ser considerado como una medida poco popular. Sin embargo, en un contexto marcado por un Congreso en contra y un Ejecutivo débil la mayor parte del tiempo, era importante contar con el respaldo de la opinión pública. Y eso se logró.

Al observar los artículos periodísticos sobre SUNEDU o la reforma universitaria entre el 2018 y el 2020 –tanto las noticias referentes a la opinión pública como los editoriales, sobre todo a partir del 2019–, se constata que eran, en su mayoría, neutros o positivos. A esto se agregan las encuestas de opinión. Según una encuesta de IPSOS del 2019, de las personas que conocían las funciones de SUNEDU, casi 7 de cada 10 confiaban en su trabajo. Un indicador poco visto de confianza hacia las instituciones, a pesar de las decisiones que se tomaban.

SUNEDU prestó mucha atención a los temas comunicacionales, para lo cual mantuvo su presencia en prensa, pero también directa entre la población. Sus acciones comunicacionales buscaban que quedara claro que la finalidad de todas sus actividades era el cumplimiento estricto de la Ley Universitaria y la apuesta por la calidad. Y que lo que habían hecho las universidades de baja calidad era utilizar una aspiración

13 Flor Luna Victoria fue designada como superintendente el 13 de febrero del 2018, en reemplazo de Lorena Masías. Ante una serie de cuestionamientos, y especialmente la aparición de evidencias de plagio, el Consejo Directivo de SUNEDU le pidió su renuncia el 28 de febrero del 2018.

14 Por ejemplo, el proyecto de Ley presentado el 24 de octubre del 2016 por el congresista aprista Velásquez Quesquén buscaba cambiar por completo la composición del Consejo Directivo de SUNEDU. O, más recientemente, el proyecto de Ley 5145/2020-Pe buscaba limitar la autonomía técnica de las decisiones del Consejo Directivo de SUNEDU mediante la creación de una instancia superior: el Consejo Nacional de Asuntos Universitarios, el cual tendría una conformación política.

legítima de los estudiantes y sus familias, pero para fines personales, empresariales o políticos, sin apostar por estándares de calidad. Esa narrativa promovió que se entendiera quiénes eran los responsables de este problema y contribuyó a que SUNEDU avanzara en sus decisiones. Fue importante también que, ante la ausencia de propuestas por parte del MINEDU durante los años 2017, 2018 y 2019 para hacer frente al problema de los estudiantes, SUNEDU emitiera una normativa que permitía la continuidad de los estudios, los traslados o las fusiones de universidades. Esta normativa diferenciaba la sanción a las universidades –al quitarles su licencia para que no se generaran más admisiones– de la oportunidad de los estudiantes de dichas casas de estudios de continuar o de trasladarse a otra universidad en el marco de un plan de cese. Ese plan era responsabilidad de las autoridades de las universidades denegadas y su incumplimiento tenía consecuencias administrativas y penales. Igualmente, fue importante señalar la validez de los grados de los estudiantes que terminaban en las universidades con licenciamiento denegado.¹⁵

144

Conforme SUNEDU avanzaba, se iba sumando, además, la percepción de que era una institución distinta en un país en el que predominaba el incumplimiento de la ley y la poca eficacia institucional. Frente a eso, se encontraba una institución que no respondía a intereses empresariales ni políticos, sino que, más bien, iba cumpliendo con su mandato incluso en circunstancias difíciles.

4. Algunas reflexiones sobre la continuidad de la reforma

Si bien SUNEDU ha logrado avances importantes, se trata todavía solo de la primera etapa: la del establecimiento de las condiciones básicas de calidad y de la supervisión de la legalidad en el sistema. Las universidades peruanas deben continuar mejorando. Es importante, por ello, seguir enmarcando este proceso en el contexto de una reforma universitaria que debe fortalecerse y ser sostenible. Es preciso continuar realizando los esfuerzos necesarios para mostrar que estamos frente a una reforma que intenta redefinir el papel de la universidad peruana buscando que genere conocimiento y nuevos saberes relevantes para el país y, al mismo tiempo, ofrezca a los jóvenes una buena formación profesional.

15 Por ejemplo, las resoluciones del Consejo Directivo 111-2018 (Reglamento de Proceso de Cese de Actividades), 112-2018 (Reglamento de Fusiones de Universidades), 079-2019 (que permitía traslados de estudiantes con menos de 72 créditos), 082-2019 (que permitía que las universidades utilizaran el 2% de su presupuesto de responsabilidad social para ayudar a estudiantes de universidades cuyo licenciamiento había sido denegado), entre otros.

Se cuenta para ello con un marco importante, al haberse promulgado la Política Nacional de Educación Técnica Productiva.¹⁶ Esa norma integra, por primera vez, la educación universitaria con las otras modalidades de educación superior. Al mismo tiempo, es relevante para continuar con el fortalecimiento de la universidad pública, pero también con la otra reforma pendiente: aquella relacionada con la educación técnica y productiva. Esas dos apuestas son sustantivas para mejorar la equidad en el acceso de estudiantes a la educación superior. La universidad pública debe poder continuar absorbiendo a más estudiantes sin comprometer la calidad, al mismo tiempo que tiene que legitimarse la educación técnica como una opción importante para los jóvenes.¹⁷ Si las condiciones de calidad para dicho nivel no se logran, habrá mucha más presión sobre el sistema universitario, dado el aumento en el egreso de la secundaria.

En el texto que sigue, daremos algunas ideas sobre las medidas que corresponden con el trabajo de SUNEDU.

Fortalecer la autonomía y el carácter técnico de la institución

Dada la importancia de la autonomía de SUNEDU para garantizar el cumplimiento de sus fines institucionales, cualquier iniciativa debe buscar fortalecerla. Es preciso mantener su autonomía técnica, acorde con su finalidad de ser la autoridad central para la supervisión de la calidad. Si bien la tensión con la autoridad política siempre va a existir –dado su diseño organizacional de estar adscrita a un sector–, sí ayudaría promover el surgimiento de más elementos que fortalezcan esa autonomía.

145

Esto se puede lograr, en primer lugar, con medidas que independicen el nombramiento del siguiente superintendente(a) por parte del Ejecutivo, lo que puede concretarse mediante diversas formas. Una de ellas es que el siguiente superintendente(a)¹⁸ sea nombrado por concurso público, y se mantengan los requisitos de independencia técnica, capacidad de gestión, y trayectoria académica y universitaria. Otra opción es que sea escogido entre los miembros del Consejo Directivo elegidos por concurso público.

En segundo lugar, se puede avanzar en la institucionalización de una carrera meritocrática dentro de la SUNEDU. Se trata de proteger al personal de los avatares de la política, y construir para ellos una carrera pública

16 Aprobada mediante el D. S. 012-2020-MINEDU el 31 de agosto del 2020.

17 El acceso a la educación superior en el Perú es bajo en comparación con otros países de la región. Solo 3 de cada 10 egresados de la educación básica transitan a la superior. De los alumnos matriculados en educación superior, la mayor parte están en la universidad (65%).

18 El actual superintendente tiene un mandato por tres años, hasta septiembre del 2023.

que les permita mantener su independencia y seguir con sus tareas formativas. Parte de dicho proceso consiste, además, en continuar con la agenda de relacionar a SUNEDU con instituciones internacionales que permitan la transferencia de capacidades. Ya existen convenios con algunas instituciones, pero es indispensable no solo mantener, sino también ampliar y profundizar esa línea de trabajo.

Para los fines del trabajo técnico y eficiente, se debe, a su vez, continuar con el fortalecimiento del sistema de información universitaria. En el 2020, se tomaron decisiones relevantes para evitar la duplicidad entre las diferentes instituciones comprometidas con el tema –SUNEDU, MINEDU, SINEACE– y dirigirse hacia un solo sistema integrado, interoperable, con competencias diferentes, bajo la rectoría del MINEDU.¹⁹ Avanzar en dicho sistema integrado es central en el propósito de proveer información útil y rápida para la gestión interna de los procedimientos –con lo cual se ganaría en eficiencia–, y también para promover un mejor acceso a la información por parte de la propia comunidad de estudiantes e investigadores.

Finalmente, en el aspecto técnico, SUNEDU debe seguir avanzando en el licenciamiento de programas de carreras prioritarias. El programa de Medicina fue un primer paso importante, pero quedan otros, tales como las Ingenierías y Educación. En el caso de Educación, dicha iniciativa debe ser parte de una reforma integral de la formación inicial docente, que no solo aborde los estudios en institutos, sino también en universidades.

146

Adeuar técnicamente la regulación a las transformaciones del sistema

La intensidad del control regulatorio se debe relacionar con la forma en que las universidades han hecho suyos o no los fines de la universidad. A mayor incorporación de esos fines –en la medida en que sean creencias compartidas y orienten los comportamientos cotidianos–, habrá menor necesidad de una regulación estricta (Meyer y Rowan, 2006). Los países con mejores sistemas universitarios requieren menos regulación, dado que son sistemas en los que la calidad está institucionalmente incorporada y forma parte de la cultura de las propias organizaciones.

En ese sentido, la regulación mediante el licenciamiento y la supervisión deben seguir manteniéndose fuertes hasta que las propias instituciones universitarias legitimen y hagan suyos los principios asociados a la vida universitaria: la generación de conocimiento, la importancia del mérito, la adecuación permanente a las circunstancias sociales, el uso

19 En octubre del 2020, se promulgó la R. M. 422-2020-MINEDU, que aprobó la norma técnica del Sistema Integrado de Información de la Educación Superior Universitaria (SIIESU).

razonable de los recursos, entre otros. Una vez que esas prácticas sean desarrolladas espontáneamente, las normas regulatorias deben empezar a flexibilizarse.

Finalmente, siempre promoviendo la mejora continua del sistema, las condiciones básicas deben incorporar en la normativa las adecuaciones y los aprendizajes vinculados al impacto de la pandemia. Ya en el 2020 se dieron pasos hacia ello en la línea de modificar la regulación sobre educación a distancia.²⁰ Sin embargo, todavía queda pendiente una reflexión importante sobre cómo nuestro sistema universitario transita hacia una transformación digital más allá de la respuesta a la emergencia, y cómo debe actuar la regulación frente a ello.

Reconocer la heterogeneidad de las universidades luego de su licenciamiento y su buen cumplimiento normativo

Luego de la primera ronda de licenciamiento, las normas y los procedimientos regulatorios se deben adecuar también a las diferentes situaciones de las universidades. Ello puede transformarse, asimismo, en un incentivo para la mejora. Por ejemplo, según el desempeño que vayan teniendo las universidades, se deben ir transfiriendo competencias de licenciamiento en la evaluación de universidades hacia la acreditación. Las universidades que demuestran un desempeño muy por encima de las condiciones básicas podrían no tener que pasar por otro licenciamiento, sino ir de frente a una acreditación. Si no la consiguen, podrían regresar hacia buscar su autorización.

147

Para ello, se debe garantizar una articulación fluida entre el proceso de licenciamiento y el de acreditación. Es preciso reconocerlos como dos mecanismos claramente diferenciados. La acreditación no puede otorgarse a universidades o programas que aún están en el nivel de condiciones básicas, sino reservarse para aquellas instituciones que ya lo superaron. Y viceversa: el licenciamiento no debe exigir resultados de excelencia. En resumen, la acreditación debería ubicarse más en los tramos de transición a la excelencia y en la excelencia, mientras que el licenciamiento podría vincularse a las autorizaciones para crear nuevas universidades, así como a la evaluación de las condiciones básicas de calidad de las existentes que aún no logran despegar a la excelencia. Ambos modelos de evaluación deben ser diseñados, entonces, en forma integrada.²¹

20 Por ejemplo, la Resolución 105 2020 de SUNEDU, en la que se publican disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario en las modalidades semipresencial y a distancia, y el modelo de licenciamiento de programas en ambas modalidades.

21 Si bien la SUNEDU amplió por dos años la vigencia de las autorizaciones de funcionamiento de las universidades, su Consejo Directivo ya publicó, en septiembre del 2021, el segundo modelo de licenciamiento. Es importante la apuesta de buscar la mejora continua para

El mismo criterio puede aplicarse a otras normativas. Por ejemplo, a programas nuevos, filiales nuevas. Con esa confianza, se puede ir pasando de normas *ex ante* a supervisiones *ex post*. Es decir, que las universidades que exhiben un desempeño mayor que las condiciones básicas de calidad puedan crear programas nuevos o filiales solo informando acerca de ello, pero sin necesidad de pedir autorización previa, y SUNEDU esté atenta a posibles denuncias acerca de esos programas o filiales, sobre todo si dejan de ofrecer por lo menos condiciones básicas de calidad. Es importante que se vaya construyendo un sistema universitario que genere más confianza y, por tanto, como se señaló anteriormente, haya menos necesidad de aplicar una regulación intensiva. ●

Referencias bibliográficas

Baker, D. y Lenhardt, G. (2008). The institutional crisis of the German research university. *Higher Education Policy*, 21(1), 49-64.

Benavides, M., Arellano, A. y Zárate, S. (2019). Market and government-based higher education reforms in Latin America: the cases of Peru and Ecuador 2008-2016. *Higher Education* 77, 1015-1030.

148 Benavides, M., Chávez, C. y Arellano, A. (2016). La construcción política e institucional de la reforma universitaria: los casos del Perú y Ecuador. En Santiago Cueto (Ed.). *Innovación y calidad en educación en América Latina* (pp. 155-194). Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP).

Benavides, M., León, J., Haag, F. y Cueva, S. (2015). *Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación*. Documentos de Investigación, 78. GRADE.

Bernasconi, A. (2010). Chile's dominant private higher education. *ASHE Higher Education Report: The Global Growth of Private Higher Education*, 36(3), 23-35.

Bernasconi, A. (2008). La crisis del modelo latinoamericano de la universidad. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.). *Reforma de la educación superior* (pp. 47-85). Ediciones Universidad Diego Portales.

Blackmur, D. (2007). The public regulation of higher education qualities: rationale, processes and outcomes. En D. F. Westerheijden, B. Stensaker, y M. J. Rosa (Eds.). *Quality assurance in higher education: trends in regulation, translation and transformation* (pp. 15-46). Springer.

seguir fortaleciendo el sistema, aunque hay aspectos que pueden seguirse coordinando con SINEACE en términos de una clara diferenciación de competencias.

Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencia. *Revista de Educación*, 355, 137-159.

Clark, B. R. (1983). *The higher education system: academic organization in cross national perspective*. University of California Press.

Dobbins, M. (2011). *Higher education policies in central and eastern Europe: convergence towards a common model?* Palgrave Macmillan UK.

Dobbins, M. y Knill, C. (2014). *Higher education governance and policy change in Western Europe: international challenges to historical institutions*. Palgrave Macmillan.

García, C. (2003). Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis (Comp.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (pp. 17-38). CLACSO.

Krücken, G. y Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. En G. S. Drori, J. W. Meyer y H. Hwang (Eds.). *Globalization and organization: world society and organizational change* (pp. 241-257). Oxford University Press.

Labaree, D. F. (2007a). *Education, markets, and the public good*. Routledge.

Labaree, D. F. (2007b). *Understanding the rise of American higher education: how complexity breeds autonomy*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=8E72584597E35EA62956EE80B721B708?doi=10.1.1.485.6425&rep=rep1&type=pdf>

Lora, E., Stein, E., y Tommasi, M. (2006). Panorama general. En E. Stein, M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne (Coord.). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University y Editorial Planeta Mexicana.

Meyer, H. D. y Rowan, B. (2006). *The new institutionalism in education*. State University of New York Press.

Mollis, M. (2010). Las transformaciones de la educación superior en América: identidades en construcción. *Educación Superior y Sociedad*, 15(1), 11-23.

Musselin, C. y Texeira, P. N. (2014). Introduction. En C. Musselin y P. N. Texeira (Eds.). *Reforming higher education: public policy design and implementation* (pp. 1-17). Higher Education Dynamics, 41. Springer.

Navarro, J. C. (2006). Dos clases de políticas educativas. En E. Stein, M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne (Coords.). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University y Editorial Planeta Mexicana.

Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.

Sabatier, P. (2005). From policy implementation to policy change: a personal odyssey. En A. Gornitzka, M. Kogan y A. Amaral (Eds.). *Reform and change in higher education: analyzing policy implementation* (pp. 17-34). Springer.

Schofer, E. y Meyer, J. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 70(6), 898-920.

SUNEDU (2020). *Segundo informe bienal sobre la realidad universitaria peruana*.

Tribunal Constitucional (2008). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú 00017-2008*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4D4A710533289755052586F20078B54E/\\$FILE/00017-2008-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4D4A710533289755052586F20078B54E/$FILE/00017-2008-AI.pdf)