



**“LA REFORMA DEL SISTEMA
UNIVERSITARIO PERUANO:
INTERNACIONALIZACIÓN, AVANCE,
RETOS Y OPORTUNIDADES”**



**“LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO
PERUANO: INTERNACIONALIZACIÓN, AVANCE,
RETOS Y OPORTUNIDADES”**



Octubre, 2016

Reconocimientos

El British Council trabajó con consultores peruanos de IPSOS y APOYO para producir este estudio. En particular nos gustaría reconocer el trabajo de Patricia Rojas de IPSOS, Raúl Andrade y José Carlos Saavedra de APOYO.

Los alcances y recomendaciones sobre la estructura del índice de Michael Peak, Asesor Senior en Investigación de la Educación y Zainab Malik, Directora de investigación de Inteligencia Educativa del British Council.

David Stephens, profesor de educación internacional de la Universidad de Brighton Reino Unido, ha revisado y proporcionado retroalimentación sobre el contenido del capítulo de internacionalización.

Un especial agradecimiento a Samantha Lanaway, Directora País del British Council Perú quien dirigió el estudio y Rosa Cristina Aguilar, Gerente de Educación y Sociedad, quien supervisó y administró este proyecto.

Presentación

El Sistema Universitario Peruano ha experimentado cambios importantes en los últimos años. La demanda y la oferta por educación superior universitaria han crecido y se han diversificado, principalmente por la expansión de la clase media y por la existencia de un marco institucional que facilitó el crecimiento de la oferta privada de universidades. Sin embargo, esta expansión del sistema universitario se dio sin contar con mecanismos que permitan evaluar y asegurar la calidad en la provisión del servicio educativo.

En este contexto, el Estado peruano inició un proceso de reforma de aseguramiento de la calidad de la educación superior e implementó cambios significativos en el marco normativo, entre los que destaca la nueva Ley Universitaria - Ley N° 30220 - aprobada en julio del 2014. Este esfuerzo del Estado peruano está en línea con los esfuerzos emprendidos en otros países de la región, como Chile y Colombia, los cuales han llevado a cabo acciones orientadas a mejorar el control de la calidad de sus sistemas de educación superior. Adicionalmente a estos procesos de reforma emprendidos en diferentes países, se suman algunas tendencias globales que plantean retos de adaptación e innovación en el sistema educativo, tales como la internacionalización de la educación superior y el uso de nuevos formatos y tecnologías en la oferta educativa (enseñanza on-line, Moocs, entre otros).

Dado los importantes cambios ocurridos en el sistema universitario peruano, British Council comisionó un estudio en el que se analice los principales cambios ocurridos en el marco de la mencionada reforma, así como también los avances y retos en su implementación, y las oportunidades que se derivan de la cooperación internacional para hacer frente a los retos existentes.

Este estudio se apoya en el análisis de información secundaria (estadísticas oficiales, estudios previos, encuestas de hogares, etc.) y en una exploración cualitativa basada en entrevistas a 20 expertos vinculados con la universidad pública y privada, la academia, funcionarios públicos, líderes empresariales y representantes de entidades diplomáticas. Cada entrevista se enfocó en la reforma del sistema universitario: su diseño, implementación, los retos y riesgos a corto, medio y largo plazo, como también la internacionalización de la educación universitaria.

En la siguiente sección se presenta el Resumen Ejecutivo del estudio. En la sección I se analizan las principales características del sistema universitario peruano previo a la reforma. En la sección II, se exponen los principales cambios introducidos por la nueva Ley Universitaria, así como también las funciones de los principales actores del nuevo marco institucional. Adicionalmente, se describen las tareas pendientes y los retos en la implementación de la Reforma.

En la sección III, se analizan las tendencias de la internacionalización de la educación superior, tanto en América Latina como en el Perú, y su rol dentro del proceso de aseguramiento de la calidad, que es parte central de la reforma universitaria. En la sección IV, se exponen las conclusiones del estudio.

Índice

Reconocimientos.....	5
Presentación	7
Resumen Ejecutivo	11
I. Sistema Universitario Peruano previo a la Reforma	
Universitaria del 2014	13
I.1. Marco Institucional	13
I.2. Evolución de la demanda por educación superior	21
I.3. Evolución de la oferta universitaria	25
I.4. Resultados en términos de acceso	30
I.5. Resultados en términos de calidad	39
II. La reforma: Nueva Ley Universitaria	49
II.1. Ejes de la Reforma	51
<i>Nuevo arreglo institucional: roles y funciones</i>	<i>51</i>
<i>Licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad</i>	<i>55</i>
<i>Acreditación para la mejora continua</i>	<i>58</i>
<i>Información confiable y oportuna</i>	<i>61</i>
<i>Fomento para mejorar el desempeño</i>	<i>62</i>
II.2. Cambios adicionales producto de la Ley Universitaria	63
II.3. Avances en la implementación de la Reforma: principales resultados	70
II.4. Tareas pendientes y principales retos en la implementación de la Reforma	81
III. La internacionalización de la educación superior: rol y tendencias	87
III.1. Tendencias en la internacionalización de la educación superior en América Latina	88

III.2. Principales tendencias en la promoción de la internacionalización en la región	91
III.3. Estado de la internacionalización de la educación superior en el Perú	106
III.3.1 La apertura y movilidad internacional	107
III.3.2 Reconocimiento de títulos y garantía de calidad	111
III.3.3 Acceso y sostenibilidad	112
III.3.4 ¿Cuál es el lugar de la internacionalización en la reforma universitaria?	114
IV. Conclusiones	115
Bibliografía	124
ANEXO	128

Resumen ejecutivo

En la última década, el Perú experimentó importantes cambios demográficos y económicos que impulsaron la demanda por educación superior. El aumento de la demanda se reflejó en el número de postulantes a las universidades, que creció casi 60% en la última década. La demanda por universidades públicas continuó siendo mayoritaria, pero el crecimiento fue mayor en el número de postulantes a universidades privadas. La oferta educativa, por su parte, respondió a la creciente demanda, pero principalmente por la expansión de la oferta privada, dado que la oferta pública prácticamente no aumentó. Esto generó un incremento en la variedad de alternativas educativas, tanto en términos de costos del servicio como en términos de salarios esperados luego del egreso.

Como resultado, el acceso a la educación superior en el Perú aumentó en la última década. Entre 2004 y el 2014, el número de ingresantes a las universidades se duplicó, al pasar de 130 mil a casi 270 mil. Este aumento fue posible por la mayor absorción de los postulantes por parte de las universidades privadas, principalmente las relativamente nuevas y de precios menores al promedio.

A medida que aumentó la cobertura y la diversidad del sistema universitario, también lo hizo la preocupación por la calidad del servicio. Diversos indicadores internos a las universidades (como el nivel de capacitación de los docentes, el estado de la infraestructura, y el nivel de producción científica), y externos (como la empleabilidad de los egresados y la dispersión salarial) dieron cuenta de la necesidad de mejorar la calidad promedio de los servicios educativos universitarios.

El marco institucional vigente previo a la reforma no contrinuyó a generar mecanismos efectivos para monitorear ni asegurar la calidad del servicio. La regulación de la calidad se apoyaba en la autoregulación de las universidades y la labor de los organismos encargados de asegurar la calidad estuvo reducida a la exigencia de condiciones básicas, no conducentes a asegurar ni mejorar la calidad en el tiempo. Además, los participantes del sistema no contaban con información para discriminar entre buenos o malos programas.

Dada esta problemática, en el 2014 el Estado peruano inició la Reforma Universitaria, con la aprobación de la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220). En el 2015 el Ministerio de Educación, le dio contenido a la reforma a través de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

La reforma cuenta principalmente con dos ejes: (I) un nuevo arreglo institucional y (II) la creación de un Sistema de Aseguramiento de Calidad (SAC). En el nuevo arreglo institucional destacan tres cambios principales: i) se definió al Ministerio de Educación como el órgano rector del aseguramiento de la calidad de la educación superior, ii) se creó la Superintendencia Nacional de

Educación Superior Universitaria (SUNEDU) para supervisar la calidad del servicio brindado por las universidades, y iii) se declaró en proceso de reorganización al organismo encargado de acreditar la calidad (SINEACE). Por su parte, el SAC se creó con el objetivo de lograr que las universidades cumplan con condiciones básicas de calidad, y que puedan superarlas continuamente. Este sistema se basa en cuatro pilares: i) licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad, ii) acreditación para la mejora continua, iii) información confiable y oportuna, y iv) fomento para mejorar el desempeño.

La reforma también se caracterizó porque ha definido un tipo particular de “universidad modelo”, la cual está orientada principalmente a la producción científica y a la investigación. Así, la reforma ha definido estándares de calidad pensando en este tipo de “universidad modelo”, lo que puede ser restrictivo para las universidades más orientadas a la formación de profesionales con altos niveles de inserción laboral, pero no necesariamente científicos o investigadores.

Otros cambios adicionales introducidos a través de la ley y la política de aseguramiento de la calidad incluyen: (i) cambios en la elección de autoridades administrativas y académicas en la universidad, la cual debe hacerse a través del voto universal, es decir, a través del voto de los docentes ordinarios y estudiantes matriculados con una distribución determinada; (ii) cambios en la plana docente, la cual debe estar constituida como mínimo por 25% de docentes a tiempo completo, y tener grado de Maestro o Doctor; (iii) modificaciones en el crédito tributario, el cual ahora se otorga siempre que se haya generado utilidades y que la reinversión haya sido en la misma universidad, entre otros.

La reforma universitaria es apoyada por la mayoría de expertos consultados¹, sobre todo por el hecho de que define al Ministerio de Educación como ente rector, responsable y que rinde cuentas de la calidad de la educación superior. **Sin embargo, producto de las entrevistas, fue posible identificar una serie de retos en su implementación**, entre los que destacan dos: i) crear un marco flexible que promueva la coexistencia de diferentes tipos de universidades, y que permita la innovación y la adaptación de las mismas en un entorno cambiante como el actual, y ii) consolidar las instituciones que tienen un rol en el nuevo marco regulatorio, como por ejemplo la SUNEDU, que requiere de autonomía y capacidades

Asimismo, se reconoce que la reforma universitaria en el Perú todavía está en proceso y se identificaron tareas pendientes prioritarias. Por un lado, está pendiente la publicación del reglamento de la ley, que permitirá definir mejor las competencias de la SUNEDU, así como los procedimientos de licenciamiento, acreditación, fomento, entre otros aspectos incluidos en la ley. Por otro lado, llama la atención la ausencia de componentes claves tales como el monitoreo a través de la auditoría académica; el diseño de una estructura de incentivos para asegurar que docentes capacitados ingresen a hacer carrera a las universidades públicas; y la inclusión de un componente presupuestal explícito en la ley.

1 Se realizaron 20 entrevistas a expertos vinculados con la universidad pública y privada, la academia, funcionarios públicos, líderes empresariales y representantes de entidades diplomáticas.

Otro aspecto importante que aún está pendiente de definición es el rol de la internacionalización de la educación superior como parte del proceso de mejora de la calidad del sistema universitario peruano. Los intercambios académicos, los programas de doble grado y la internacionalización de la acreditación están siendo cada vez más usados por las universidades latinoamericanas y algunas peruanas para generar y mostrar mejoras en la calidad de sus programas. Pero estos esfuerzos son generalmente descoordinados y diferenciados, en lugar de ser parte de una política pública. Más aún, destacan algunas limitaciones que tienen que resolverse para generar un entorno propicio para la internacionalización de la educación, como el limitado porcentaje de alumnos y profesores que dominan el inglés o como el poco desarrollo de los sistemas de reconocimiento de grados y títulos.

I. SISTEMA UNIVERSITARIO PERUANO PREVIO A LA REFORMA UNIVERSITARIA DEL 2014

En las últimas décadas, el sistema peruano de educación superior universitaria experimentó importantes cambios en diferentes ámbitos. En esta sección se detallan los principales cambios institucionales y de mercado ocurridos previamente a la reforma del 2014. Adicionalmente, se analiza el acceso a la educación superior, así como también una serie de indicadores de calidad, relacionados, por un lado, con los insumos o las condiciones en las que se da el proceso formativo y por otro, con la empleabilidad de los egresados universitarios y el nivel de producción científica de las universidades.

I.1. Marco Institucional

El marco institucional de la educación universitaria previo a la reforma universitaria del 2014, dio origen a tres tipos de universidades en términos de gestión: las universidades públicas, las universidades privadas sin fines de lucro, y las universidades privadas con fines de lucro, las cuales coexisten actualmente. A continuación, se describen las principales normas que definieron el marco institucional que dio forma al sistema universitario en el Perú.

La existencia de las universidades públicas y privadas sin fines de lucro estuvo regulada por la Ley Universitaria, Ley N° 23733, que estuvo vigente desde 1983 hasta el inicio de la reforma. La mencionada ley dispuso que las universidades públicas y privadas sin fines de lucro se podían crear, fusionar o suprimir solo a través de leyes elaboradas por el Ministerio de Educación, y estableció que estas no podían tener filiales o anexos². Excepcionalmente, las universidades podían crear facultades, dentro del ámbito departamental de la universidad y de acuerdo a las necesidades de la región³.

2 Esta restricción se eliminó en el 2001, con el objetivo de desconcentrar geográficamente la oferta educativa (Ley N.º 27504). Sin embargo, en el 2005 se restituyó lo dispuesto por la Ley N° 23733, y se prohibió nuevamente la existencia de filiales.

3 Artículo 5° de la Ley No 23733.

Una característica central que definió la Ley N° 23733 fue la autonomía universitaria⁴. Esta implicaba que las universidades, tanto públicas como privadas, contaban con autonomía académica, normativa y administrativa, que las facultaba a: i) aprobar su propio Estatuto y a gobernarse de acuerdo a él; ii) organizar su sistema académico, económico y administrativo; c) administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la ley.

La Ley N° 23733 también creó la Asamblea Nacional de Rectores (ANR)⁵, un organismo público y autónomo, constituido por los rectores de las universidades, responsable de las actividades universitarias del país. **La ANR tenía la función de coordinar, evaluar y exigir calidad respecto de la actividad universitaria, y debía evaluar a las nuevas universidades (públicas y privadas).** Las nuevas universidades, en su ley de creación, debían establecer una Comisión Organizadora que debía regir a la universidad por el plazo máximo de cinco años⁶. Durante ese plazo, y con periodicidad anual, la ANR debía evaluar a la nueva universidad, de acuerdo con lo dispuesto en la ley de su creación y en la ley universitaria vigente (Ley N° 23733). En el caso de que los resultados de la evaluación de una universidad fuesen desfavorables, la ANR debía comunicárselo al Poder Legislativo para que este derogase la ley de creación de dicha universidad⁷. A través de este mecanismo se buscaba asegurar la calidad de educación universitaria y cerrar aquellas universidades de mala calidad.

En 1995 se creó el **Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU)⁸,** un órgano perteneciente a la ANR, conformado por ex Rectores, que tenía la función de entregar la autorización de funcionamiento de las nuevas universidades a nivel nacional. Así, desde ese año, la función de evaluar y autorizar el funcionamiento de las universidades privadas fue conferida al CONAFU. Mientras que, en el caso de las universidades públicas, además de la evaluación por parte del CONAFU, era necesaria una ley de creación y una evaluación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento⁹.

El CONAFU otorgaba autorizaciones de funcionamiento provisionales y definitivas¹⁰. Para otorgar la autorización provisional, las universidades públicas y privadas debían seguir un procedimiento de evaluación en el cual

4 La Ley N°23733 recogió lo señalado en la Constitución Política del Perú (artículo 18): “Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”.

5 Artículo 90 de la Ley No 23733.

6 Artículo 7 de la Ley No 23733.

7 Artículo 7 de la Ley No 23733.

8 Mediante la Ley N° 26439, publicada el 21 de enero de 1995.

9 Artículo 6 de la Ley N° 26439, que creó el CONAFU.

10 Procedimiento normado por el Reglamento de Funcionamiento, Evaluación y Certificación Institucional de Universidades y Escuelas de Posgrado bajo competencia del CONAFU, aprobado por Resolución N° 100-2005-CONAFU.

se verificaba el cumplimiento de condiciones básicas de funcionamiento establecidas en la ley de creación de CONAFU, tales como la existencia de un estudio de mercado que demuestre la pertinencia de autorizar la creación de una nueva universidad, contar con infraestructura física adecuada, disponibilidad de docentes calificados, entre otros. Las condiciones básicas se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 1: Características exigidas por conafu para otorgar la autorización provisional de funcionamiento

a	Conveniencia regional y nacional, sustentada en un estudio de mercado de las especialidades que se proponga ofrecer y las proyecciones a los diez años de funcionamiento.
b	Objetivos académicos, grados y títulos a otorgar, así como los planes de estudios correspondientes.
c	Disponibilidad de personal docente calificado.
d	Infraestructura física adecuada.
e	Previsión económica y financiera de la universidad, proyectada para los primeros diez años de funcionamiento.
f	Previsiones que hagan posible el acceso y la permanencia de estudiantes que no cuenten con suficientes recursos para cubrir el costo de su educación.
g	Las demás que el CONAFU establezca en sus reglamentos.

Fuente: Ley N° 26439, Artículo 7.

La licencia definitiva se otorgaba cuando las universidades con autorización provisional, después del periodo mínimo de evaluación de cinco años, contaban con una promoción de egresados y habían demostrado en sus procesos anuales de evaluación que habían alcanzado un nivel de desarrollo institucional satisfactorio. Las universidades con licencia definitiva (también llamadas "institucionalizadas") pasaban al ámbito de la ANR, mientras que las universidades con licencia provisional (en proceso de institucionalización) se mantenían bajo el ámbito del CONAFU.

En 1996, un año después de la creación del CONAFU, se modificó nuevamente el marco institucional, al permitir que las universidades privadas funcionen como empresas con fines de lucro. Con el objetivo de modernizar el sistema y ampliar la cobertura, se publicó la Ley para Promover la Inversión en Educación (**Decreto Legislativo N° 882**) que estableció que toda persona natural o jurídica tenía el derecho de la libre iniciativa privada para organizar instituciones educativas. Este cambio legislativo permitió el reparto de los excedentes entre los inversionistas de una determinada universidad. En el marco anterior, los excedentes al final del ejercicio presupuestario sólo podían ser reinvertidos en la institución o destinados a becas.

Adicionalmente, el mencionado decreto **creó un crédito tributario por reinversión** para compensar a las universidades con fines de lucro ya que, a diferencia de las universidades sin fines de lucro, estas sí debían pagar el 30% de sus excedentes al fisco. El crédito tributario consistía en que las *“Instituciones Educativas Particulares, que reinviertan total o parcialmente su renta en sí mismas o en otras Instituciones educativas particulares constituidas en el país, tenían derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido”* (Artículo 13 del DL882). Además, se dispuso que el crédito tributario estuviera condicionado a inversiones en infraestructura y equipamiento exclusivos para fines educativos y de investigación, y para becas de estudios.

Existe un consenso entre los expertos entrevistados acerca de que este decreto fue efectivo en facilitar el crecimiento de la oferta educativa privada. Con esta nueva norma, cualquier persona natural o jurídica podía fundar y gestionar una universidad privada, y solo se le exigía cumplir con los requisitos establecidos por el CONAFU. El gobierno central no tenía una participación directa. Sin embargo, el procedimiento de autorización de funcionamiento a cargo de CONAFU fue cuestionado por el Tribunal Constitucional, órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad en el Perú¹¹. En el 2008, dicho órgano se pronunció al respecto y señaló que *“tanto la ANR como el CONAFU han incurrido en una inconstitucionalidad por abuso del Derecho, en la medida que, con la aplicación mecánica y reglamentista de las disposiciones que establecían los requisitos para autorizar el funcionamiento de universidades y filiales, han desvirtuado y se han apartado de los fines constitucionales que debía perseguir dicha aplicación”* (Resolución del Tribunal Constitucional en el expediente N° 0017-2008-PI/TC, 2010).

Sumado a esto, el Tribunal Constitucional llamó la atención sobre lo que interpretó como la renuncia del Estado a supervisar la calidad de la educación impartida por las universidades privadas, al conferir esta función a la ANR y al CONAFU, órganos autónomos no adscritos o supervisados directamente por el Estado, y conformados por rectores o ex rectores. En esa línea, el Tribunal Constitucional señaló que *“la manera como se encuentra estructurado este sistema, y el hecho de que las decisiones relacionadas con el futuro de las universidades deriven, al mismo tiempo y solamente, de lo que podría denominarse el propio círculo universitario, determina la probable verificación de una tendencia a la falta de objetividad y rigurosidad”* (Resolución del Tribunal Constitucional en el expediente No 0017-2008-PI/TC, 2010).

En suma, de acuerdo al Tribunal Constitucional, en la práctica no existían mecanismos institucionales efectivos que permitan asegurar la calidad del servicio brindado por las universidades. Así, el Tribunal Constitucional señaló: *“Ha quedado acreditada la manifiesta inconstitucionalidad de la regulación y el ejercicio de las competencias asignadas a la ANR y al CONAFU en materia de autorización de funcionamiento de universidades y filiales universitarias. Dicha inconstitucionalidad se*

11 Este cuestionamiento se plasmó en una Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional que pretendía atender una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos contra la Ley N.º 28564, Ley que deroga la Ley que regula la creación de filiales universitarias y otorga facultades adicionales a la ANR (Ley N.º 27504).

sustenta en el incumplimiento de los deberes impuestos a todos los poderes públicos (...) en relación con el resguardo de la calidad de la educación universitaria, y en la afectación del derecho fundamental a la imparcialidad objetiva del poder público que decida sobre el ejercicio de derechos y obligaciones de la persona humana”. En este contexto, el Tribunal reconoció la urgencia de reformar el sistema, y declaró “la existencia de un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario (...) motivo por el cual es obligación del Estado adoptar de inmediato las medidas institucionales necesarias para reformar el sistema de la educación universitaria en el país”.

Cabe mencionar que de las 91 universidades privadas que existen actualmente, 62 se crearon a partir de 1995, mediante resolución del CONAFU. Es decir, cerca del 70% de las universidades privadas fueron autorizadas por el CONAFU. Adicionalmente, solo la mitad de universidades que existen actualmente en el Perú había cumplido con los requisitos mencionados para contar con la autorización de funcionamiento definitiva en el 2014, (previamente a la desactivación del CONAFU, en el marco de la actual reforma). En la siguiente tabla se muestra el número de universidades existentes previamente a la reforma, de acuerdo al estado de su autorización de funcionamiento y según el tipo de gestión.

Tabla 2: Perú: Universidades existentes en el 2014, según su autorización de funcionamiento

Tipo de autorización de funcionamiento	Privadas	Públicas	Total
Autorización definitiva	45	31	76
Autorización provisional	43	10	53
Con Ley de creación	3	10	13
Total	91	51	142

Fuente: Dirección de Grados y Títulos. Sunedu.

En línea con la crítica del Tribunal Constitucional al rol del CONAFU y de la ANR, algunos expertos entrevistados como parte de este estudio consideran que la flexibilización a la creación de universidades privadas, generada por el DL882, generó un crecimiento desordenado de la oferta y sin mecanismos que permitan asegurar niveles mínimos de calidad. Así, un entrevistado señaló:

“Cuando se da la 882 debió darse al mismo tiempo una ley que generara un sistema de acreditación de tal manera que las universidades que se creasen pasaran por un filtro de calidad de manera inmediata. Sin embargo, no se hizo (...). O sea, no hay ningún control sobre todo el proceso universitario en este periodo que es el periodo de explosión de las universidades”

(Entrevistado N°2).

El sistema de acreditación de la calidad se creó luego de diez años de la publicación del DL882. Así, **en el año 2006 se creó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – SINEACE (Ley N° 28740). El SINEACE** - un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Educación - se concibió para definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación a fin de asegurar los niveles básicos de calidad que deben brindar las instituciones educativas¹². **Es decir, el SINEACE se creó para asegurar los niveles básicos de calidad de todo el sistema educativo (Educación Básica, Educación Superior Universitaria y No Universitaria)**¹³.

Dentro del SINEACE, el órgano operador responsable de la educación superior universitaria era el **Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU)**, cuyo objetivo era evaluar la calidad de las universidades luego de que estas obtuvieran la licencia de funcionamiento por parte del CONAFU, ya que hasta ese momento no existía ningún mecanismo de seguimiento de la calidad luego de que se otorgaba la autorización definitiva de funcionamiento.

Los procesos de evaluación que debía fomentar el SINEACE estaban orientados a crear una cultura de evaluación permanente en las mismas universidades, con el objetivo de promover la mejora continua. Estos procesos eran en su mayoría voluntarios, y existían dos principales: la evaluación con fines de acreditación y la certificación de competencias profesionales.

La **evaluación con fines de acreditación** consistía en el reconocimiento público y formal de la calidad demostrada por una institución o programa educativo. La otorgaba el Estado, a través del SINEACE (y específicamente a través del CONEAU). Para obtener la acreditación, las entidades educativas debían solicitar la evaluación externa con fines de acreditación. Esta evaluación consistía en la verificación, por parte de una entidad evaluadora autorizada, de la información que la misma entidad educativa había recopilado en la autoevaluación del programa o institución que quería acreditar. La evaluación con fines de acreditación era voluntaria, con excepción de los servicios educativos vinculados a la formación de profesionales de la salud o educación.

Con respecto a las entidades evaluadoras, el órgano operador del SINEACE debía autorizarlas y estaba en la obligación de llevar un registro de las entidades evaluadoras autorizadas. Además, podía reconocer procesos de acreditación realizados por agencias acreditadoras del extranjero. Para esto, cada órgano operador debía establecer los requisitos para el reconocimiento de estas acreditaciones.

12 Artículo 3 de la Ley N° 28740.

13 El SINEACE operaba a través de tres órganos, uno para cada nivel educativo: i) el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (Ipeba), ii) el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (Coneaces), y iii) el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU).

La **certificación de competencias profesionales** consistía en el reconocimiento público de las competencias adquiridas dentro o fuera de las instituciones educativas por personas naturales para ejercer funciones profesionales o laborales. Al igual que la acreditación, la certificación también la otorgaba una entidad certificadora autorizada por los órganos operadores del SINEACE. La evaluación con fines de certificación también era voluntaria, con excepción de los profesionales de la salud y educación.

Según la SUNEDU (2015)¹⁴, la creación del SINEACE fue el primer intento para establecer un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior a cargo del gobierno central. Sin embargo, en su ley de creación, se estableció como fin del sistema asegurar los niveles básicos de calidad, a pesar de que el objetivo de la acreditación va más allá del aseguramiento de condiciones básicas, consiste en promover la mejora continua de las instituciones educativas para conseguir altos niveles de calidad. Sumado a esto, una reciente evaluación del modelo de acreditación de programas de estudios universitarios menciona entre sus hallazgos que *“el modelo de acreditación estaba centrado en procesos y no en resultados. El número de estándares era excesivo, además de ser específicos, prescriptivos, y enfocados en identificar el cumplimiento basado en documentación. La evaluación incidía en la verificación, más no en una retroalimentación efectiva que contribuyera a la mejora”*¹⁵.

Con respecto a la acreditación, el SINEACE solo logró acreditar 114 carreras de pregrado entre las más de mil carreras ofrecidas en el Perú. Además, estas 114 carreras de pregrado acreditadas corresponden a solo 29 universidades de las 142 existentes - de las cuales 20 son universidades privadas y 9 universidades públicas¹⁶.

14 SUNEDU: “El Modelo de Licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano”, 2015 (pág. 16)

15 Evaluación del Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Institutos y Escuelas de Educación Superior a cargo del Consejo Directivo Ad Hoc, Anexo a la Resolución N°022-2016-CDAH-P

16 SINEACE: “Mapa de acreditación en el Perú”.

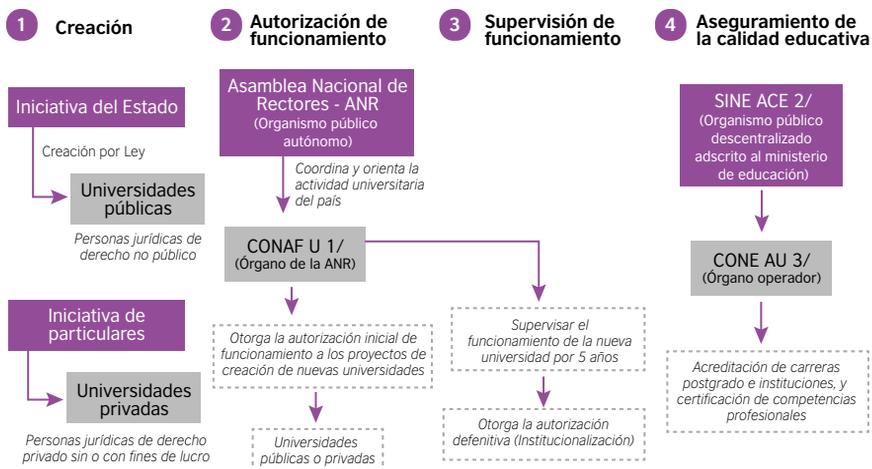
Tabla 3: Carreras acreditadas según Universidad

Número de carreras acreditadas por universidad	Universidades	Total carreras acreditadas
13	U. Nacional Hermilio Valdivazán.	13
9	U. César Vallejo, U. Nacional de Trujillo.	18
8	U. Católica de los Ángeles de Chimbote.	8
7	U. Privada Antenor Orrego, U Privada Norbert Wiener	14
6	U. Nacional del Altiplano, U. Privada del Norte.	12
5	U. Peruana Cayetana Heredia.	5
4	Pontificia Universidad Católica del Perú, U. Católica San Pablo, U. Católica Sedes Sapientiae, U. Peruana Unión.	16
3	U. Católica Santo Toribio de Mogrovejo, U. Nacional del Santa, U. Nacional Mayor de San Marcos, U. Señor de Sipán.	12
2	U. de Huánuco, U. Marcelino Champagnat, U. Nacional Alcides Carrión, U. San Ignacio de Loyola.	8
1	U. Científica del Sur, U. de Piura, U. Nacional Agraria de la Molina, U. Nacional de Huancavelica, U. Nacional del Centro del Perú, U. Peruana de Ciencias Aplicadas, U. Ricardo Palma, U. San Pedro.	8
Total	29	114

Fuente: Sineace.

El siguiente diagrama resume el funcionamiento del Sistema Universitario previo a la reforma del 2014:

Gráfico 1: Funcionamiento del sistema universitario previo a la reforma



1/ Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades.

2/ Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de Calidad Educativa.

3/ Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

En conclusión, el marco institucional experimentó varios cambios en los años previos a la reforma, en su mayoría orientados a facilitar la creación de universidades privadas, para aumentar la cobertura y modernizar el servicio. Sin embargo, el arreglo institucional y el ejercicio de las funciones de los organismos encargados no se tradujeron en mecanismos efectivos para monitorear y asegurar la calidad de las universidades.

La poca efectividad del sistema de aseguramiento de calidad previo a la reforma queda en evidencia en la exigencia únicamente de condiciones básicas, que no son conducentes a asegurar y mejorar la calidad en el tiempo; y, además, en el bajo porcentaje de universidades y carreras que lograron cumplirlos, tanto bajo el ámbito del CONAFU como del SINEACE.

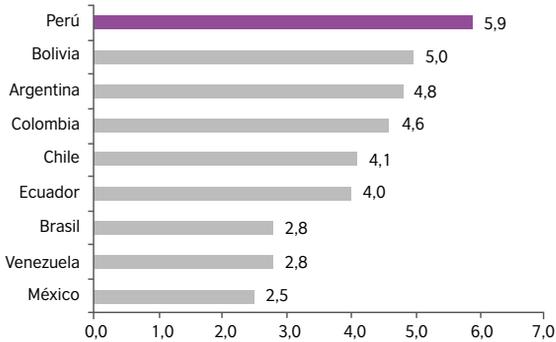
1.2. Evolución de la demanda por educación superior

En la última década, el Perú experimentó importantes cambios demográficos y económicos que impulsaron la demanda por educación superior. La demanda por universidades públicas continuó siendo mayoritaria, pero destacó el mayor crecimiento de postulantes a universidades privadas. Además, la demanda se mantuvo concentrada en pocas carreras profesionales.

Así, entre el 2005 y el 2015 la población urbana tuvo un crecimiento de 21%, al pasar de 18 a 24 millones de personas, crecimiento muy superior al observado en

otros países de la región. En Chile, por ejemplo, la población urbana creció 3% en ese mismo periodo (Banco Mundial, 2016). Este proceso de urbanización estuvo acompañado de un ritmo de crecimiento económico robusto, que se caracterizó por el fuerte crecimiento de algunos mercados como la industria, construcción y servicios.

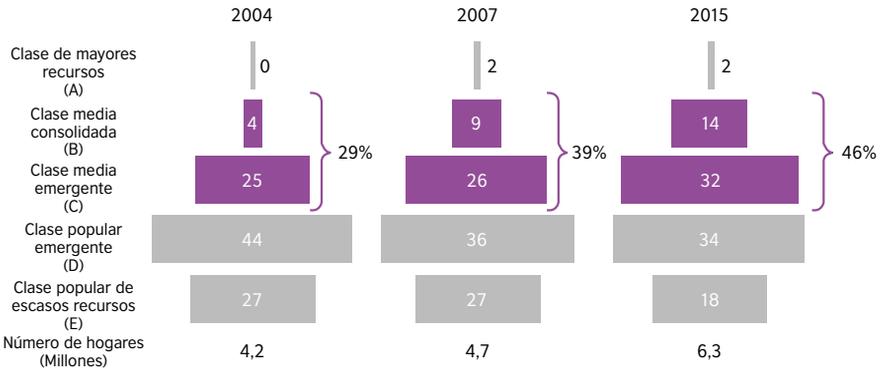
Gráfico 2: América latina: pbi 2005-2015 (Var. % real promedio)



Fuente: FMI, BCR

Como consecuencia del crecimiento poblacional y económico descrito, se dio un cambio en la distribución de los hogares por nivel socioeconómico. Este cambio presentó, como una de sus características principales, la expansión de la clase media. Así, entre el 2004 y el 2015, el gasto per cápita de las familias aumentó casi 50% en términos reales, y la clase media pasó de representar cerca de 30% del total de hogares, a cerca del 50%¹⁷.

Gráfico 3: Perú urbano: Estructura de hogares por NSE (% de hogares)

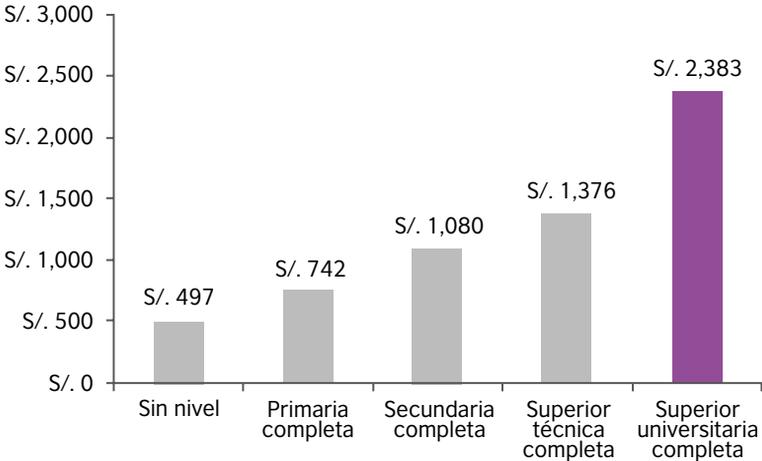


Fuente: Enaho - INEI, APOYO Consultoría

17 Enaho: "Encuesta Nacional de Hogares", 2015.

Estos cambios demográficos y económicos incrementaron la demanda por educación superior. El fuerte crecimiento de algunos mercados impulsó la demanda de personal calificado o con habilidades específicas por parte de diversos empleadores. Esta mayor demanda por trabajadores calificados generó presiones en los salarios de algunos mercados. De hecho, entre los años 2005 y 2015 las remuneraciones del sector privado en las empresas de industria, construcción y servicios crecieron tres veces más rápido que el promedio para la economía. Ante esto, es posible que las familias reconocieran la rentabilidad de la educación superior, por lo que incrementaron su demanda por este servicio. Como se muestra en el siguiente gráfico, la educación superior en el Perú tiene asociados los ingresos laborales más altos comparado con otros niveles educativos.

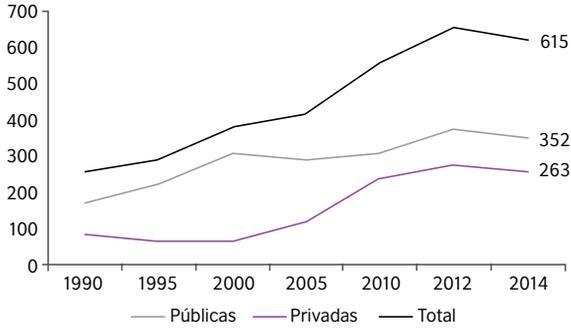
Gráfico 4: Perú: Ingreso laboral mensual según nivel educativo, 2014 (S/ mensuales)



Fuente: Enaho 2014, Ponte en Carrera

El aumento de la demanda por educación se reflejó en el número de postulantes, que experimentó un crecimiento de casi 60% en la última década. Entre el 2004 y el 2014, el número de postulantes a las universidades se incrementó considerablemente al pasar de 391 mil a 615 mil. El crecimiento fue más pronunciado por parte de los postulantes a universidades privadas, ya que estos representaron el 70% del aumento total. A pesar de este importante crecimiento por parte de los postulantes a las universidades privadas, la demanda por universidades públicas se mantuvo mayoritaria (57% de los postulantes).

Gráfico 5: Perú: Número de postulantes a universidades (Miles)

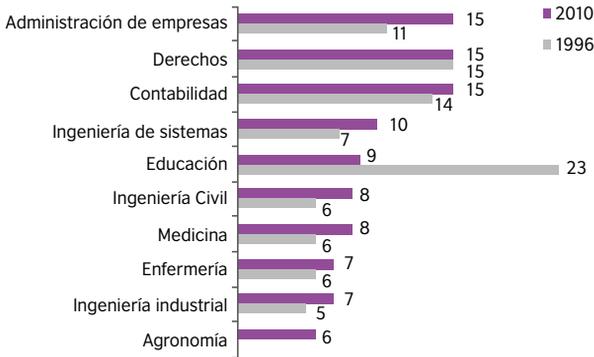


Fuente: ANR, INEI

Por otro lado, la demanda por carreras profesionales estuvo concentrada en cinco carreras principales.

Según los datos del último censo universitario (Censo Nacional Universitario 2010), el 64% de los alumnos de pregrado estaba concentrado en cinco carreras. En primer lugar, se encontró Administración de Empresas (15,4%), le sigue Derecho (15,2%), Contabilidad (14,6%), Ingeniería de Sistemas (10%) y Educación (9%). Cabe mencionar que, con respecto al censo anterior (1996), las carreras de mayor demanda se han mantenido en el tiempo. Solo hay dos cambios que vale la pena mencionar. Por un lado, la carrera de Educación ha descendido en su posición, ya que, si bien en 1996 destacó por ser la carrera más demandada, en el 2010 se ubicó en el quinto puesto. Por otro lado, la carrera de Agronomía, que en 1996 no aparecía entre las diez carreras más demandadas, en el 2010 ocupó el puesto 10, con una concentración del 6% de los alumnos de pregrado.

Gráfico 6: Perú: Los 10 grupos de carreras profesionales de mayor demanda de alumnos de pregrado, 2010

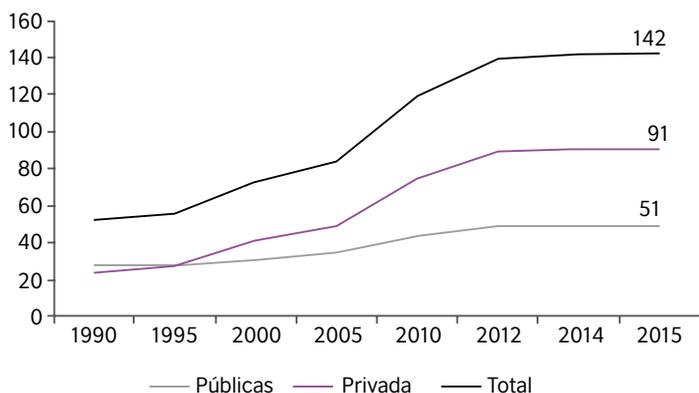


Fuente: INEI - Censos Nacionales Universitarios, 1996 y 2010

I.3. Evolución de la oferta universitaria

En la última década, la oferta universitaria logró responder a la creciente demanda, principalmente por la expansión de la oferta privada. La oferta pública en cambio casi no aumentó, a pesar de que la demanda por este tipo de instituciones era mayoritaria. Entre 2005 y 2015 se crearon 58 universidades a nivel nacional, llegando a existir 142 universidades en el 2015. De las 58 universidades nuevas, el 72% correspondía a universidades privadas.

Gráfico 7: Perú: Número de universidades



Fuente: Sunedu

Con respecto a la oferta privada, esta se duplicó en la última década, gracias a la flexibilización del marco normativo y al interés de grupos empresariales, redes internacionales y fondos de inversión. Entre 2005 y 2015, la oferta privada de universidades creció 86%, al pasar de 49 a 91 universidades en el 2015. Este aumento se dio tanto en Lima como en provincias, ya que, del total de universidades nuevas, el 50% se encontró en Lima y 50% en provincias.

Esta expansión se explicó, principalmente, por las modificaciones en el marco institucional, orientadas a impulsar la inversión privada en educación superior. Así, en la década de 1990, se inició un proceso de desregulación que se caracterizó por dos hechos principales, descritos en el apartado anterior: i) se delegó la función de otorgar la autorización de funcionamiento de las nuevas universidades al CONAFU, un órgano que no dependía del gobierno central y que estaba conformado por ex Rectores; ii) se permitió que las universidades privadas funcionen como empresas con fines de lucro (DL 882).

En este contexto, hubo interés de grupos empresariales, redes internacionales y de fondos de inversión que explicaron gran parte de la expansión. Un reflejo de esto es que las universidades con mayor número de alumnos matriculados han variado en el tiempo. Así, previamente a la década de 1990, las universidades con mayor número

de alumnos eran en su mayoría universidades públicas (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y la Universidad Nacional de Trujillo). Sin embargo, a partir de la década de 1990, las universidades privadas comenzaron a asumir un rol protagónico. Destaca el caso de la Universidad Alas Peruanas y la Universidad César Vallejo, ambas universidades con fines de lucro que concentran la mayor cantidad de alumnos a nivel nacional (58 mil y 46 mil alumnos matriculados respectivamente)¹⁸. Actualmente el 25% de la población universitaria se concentra en cinco universidades, de las cuales solo una es pública¹⁹.

La oferta pública en cambio casi no aumentó, a pesar de que la demanda por este tipo de instituciones era mayoritaria. Entre 2005 y 2015, solo se crearon 16 universidades públicas, al pasar de 35 a 51 universidades en el 2015. Este ligero aumento estuvo concentrado fuera de Lima, ya que del total de universidades que se crearon en esa década, el 75% se ubicó en provincias²⁰.

A pesar de que el crecimiento de las universidades públicas fue moderado, las cifras revelan que existió un pico importante entre el 2010 y el 2011. Solo en estos años se creó el 25% del total de universidades públicas que existen actualmente. Sin embargo, según el Ministerio de Educación, de las 13 universidades públicas que fueron creadas en esos años, solo 3 funcionan²¹. Los expertos entrevistados señalan que la creación de universidades públicas en esos años se dio principalmente por intereses políticos, y sin un análisis de las necesidades de la zona:

“Entre el 2010 y 2011 dándose la creación de universidades públicas sin ningún análisis, si correspondía o no correspondía a la demanda local, regional o nacional... se encuentran en lugares remotos, o lugares que tienen acceso a canon”.

(Entrevistado 4)

Por otro lado, entre los factores que explicaron la limitada expansión de la oferta pública, destacan dos: i) el bajo nivel de recursos asignados por parte del Estado, y ii) problemas de ejecución por parte de las universidades, que limitaron la inversión. Con respecto a los recursos asignados por parte del Estado, cabe mencionar que estos constituyen la principal fuente de financiamiento de las universidades públicas en el Perú. Así, en el 2015, 74%

18 II Censo Nacional Universitario 2010.

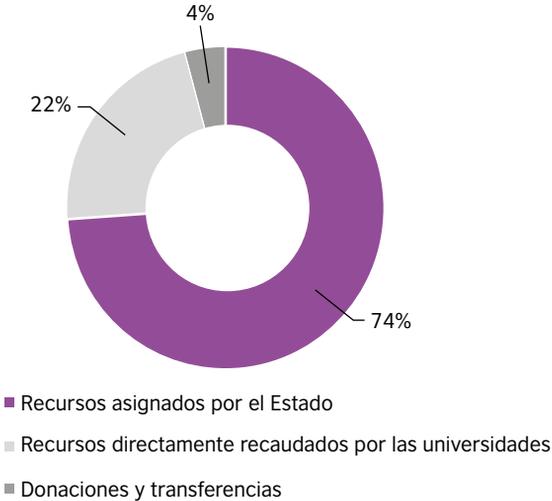
19 Universidad Alas Peruanas, Universidad Privada Cesar Vallejo, Universidad de San Martín de Porres, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Los Ángeles de Chimbote (II Censo Nacional Universitario 2010).

20 Por ejemplo, se creó la Universidad Nacional de Jaén (Cajamarca), la Universidad Nacional Intercultural "Fabiola Salazar Legua" de Bagua (Amazonas), la Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja Daniel Hernández Morillo (Huancavelica), entre otras.

21 Ministerio de Educación: "Un Sistema de Aseguramiento de la Calidad", 2016.

del presupuesto de las universidades públicas provino de recursos asignados por el Estado (recursos ordinarios y canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones), el 22% de recursos directamente recaudados por las universidades; y 4% de donaciones y transferencias.

Gráfico 8: 2015: Fuentes de financiamiento por tipo (% del financiamiento total)



Fuente: SIA F-M EF

Sin embargo, los recursos asignados por el Estado peruano se encuentran en un nivel relativamente bajo. Así, mientras que en el Perú el presupuesto anual asignado por el Estado por alumno en educación superior es de \$508 en promedio en el 2010; en los países de la OECD esta cifra asciende a \$13 958 aproximadamente (OECD, 2014)²². De forma similar, en otros países de la región como Chile y Brasil, el presupuesto anual asignado por alumno universitario es más elevado que en Perú (\$2,056 y \$3,122 respectivamente)²³.

Si bien los recursos asignados por el Estado peruano se encuentran en un nivel bajo, en la última década el monto total que el Estado asignó a las universidades se incrementó en 270%. El mayor aumento se dio a través de los recursos ordinarios. Así, mientras que en el 2005 las universidades recibieron 746 millones de soles provenientes de los recursos ordinarios del Estado, en el 2015 dicho monto llegó a los 2 769 millones de soles. Esto representa un aumento promedio anual de 14,5%²⁴. Por su parte, los recursos del canon experimentaron un crecimiento más moderado.

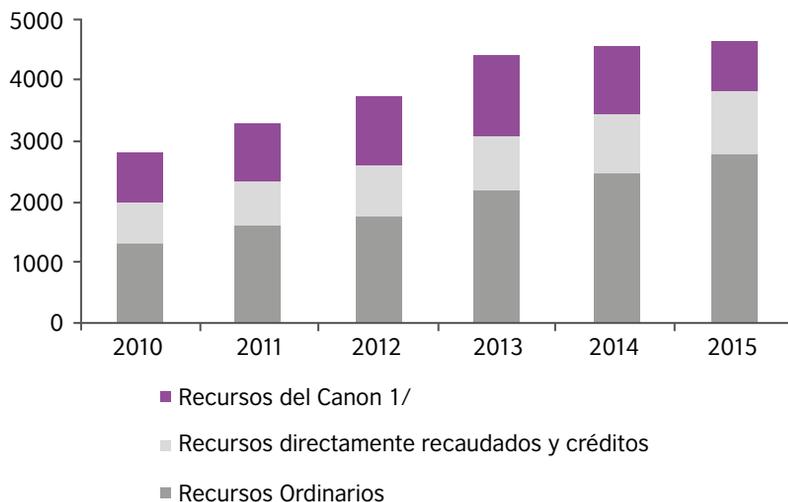
22 Education at a Glance 2014: OECD Indicators.

23 Estadísticas de la UNESCO. 2010.

24 SIAF-MEF.

Gráfico 9: Perú: Evolución del presupuesto de las universidades públicas por fuentes de financiamiento

(Millones de soles)



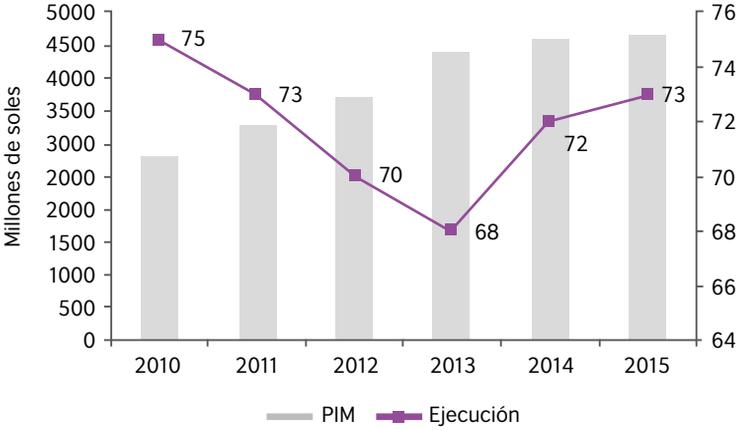
1/ Incluye los recursos de canon asignado durante el año fiscal (recursos determinados) y aquellos incorporados que quedaron como saldo de balance de años anteriores (donaciones y transferencias).

Fuente: SIAF - MEF

A pesar del crecimiento de los recursos asignados a las universidades públicas por parte del Estado, un problema que limitó su aprovechamiento fue la capacidad de ejecución por parte de las mismas universidades. Así, en los últimos 5 años, las universidades públicas no ejecutaron el 28% del total de recursos asignados por el Estado en esos años, lo que representa un total de S/ 6 574 millones. De los montos no ejecutados, más de la mitad provienen de recursos del canon, cuyo uso está condicionado a actividades de investigación científica, relacionadas con el proceso de acreditación, proyectos de inversión pública vinculados con los fines de las universidades públicas y el desarrollo de infraestructura y equipamiento²⁵.

25 Modificaciones introducidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013, Ley 29951.

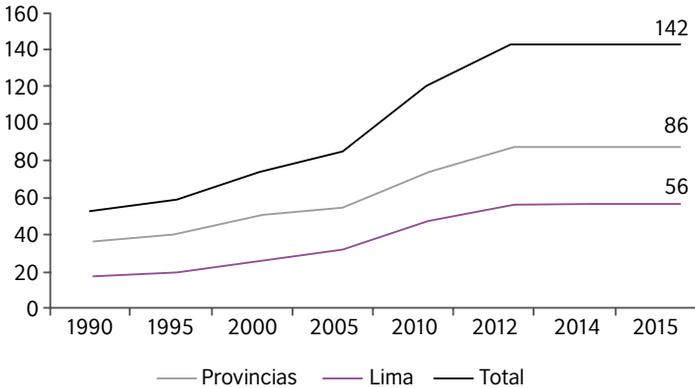
Gráfico 10: Perú: Presupuesto ejecutado por las universidades públicas



Fuente: SIAF - MEF, Ministerio de Educación

Con respecto a la expansión geográfica de la oferta, en balance, esta aumentó tanto en Lima como en provincias, y la distribución no cambió en el tiempo. Entre 2005 y 2015, se crearon 58 universidades a nivel nacional, de las cuales el 57% se ubicó en provincias. Cabe mencionar que la distribución geográfica de las universidades se ha mantenido constante en la última década. Así, mientras que en 2005 el 63% de universidades existentes se ubicó en provincias, en el 2015 este porcentaje se ubicó en 60%. En cuanto a la distribución de las universidades por regiones, Lima concentra el 40%; le siguen Junín y La Libertad (6% respectivamente), Arequipa (5%), y, por último, Cusco y Lambayeque (4% respectivamente).

Gráfico 11: Perú: Número de universidades



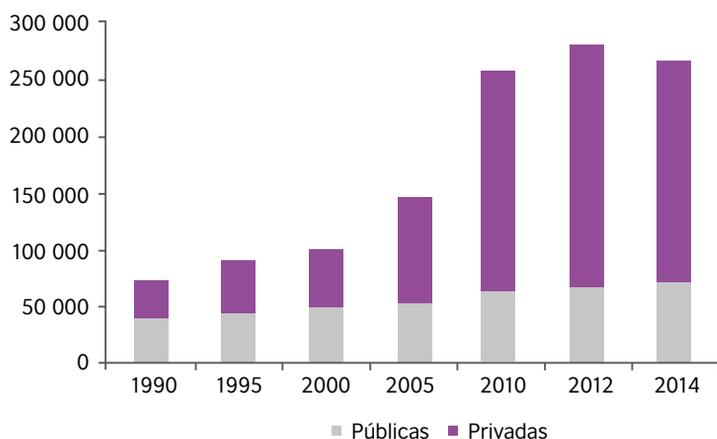
Fuente: Sunedu

Finalmente, cabe mencionar que, además del importante crecimiento que experimentó la oferta universitaria en la última década, esta también se diversificó. Con respecto a las carreras ofrecidas, la proliferación de programas fue notoria. Así, mientras que en el 2010 se ofrecían 1 491 carreras universitarias (ANR, 2010), en el 2016 el número asciende a 2 673 (Ponte en Carrera²⁶, 2016).

I.4. Resultados en términos de acceso

Como resultado de la mayor demanda por educación superior y la expansión de la oferta de universidades, el acceso a la educación superior en el Perú aumentó en la última década. Entre 2004 y el 2014, el número de ingresantes a las universidades se duplicó al pasar de 132 mil en el 2004 a 266 mil en el 2014. Este aumento fue posible por la absorción de los postulantes por parte de las universidades privadas. Así, mientras que en 1990 el 41% de los postulantes a universidades privadas lograba ingresar, posteriormente a la etapa de desregulación del sistema, este porcentaje se incrementó hasta alcanzar el 74% en el 2014. En contraste, en la universidad pública el porcentaje de postulantes que logra ingresar se ha mantenido relativamente constante, alrededor de 20% (ANR, INEI).

Gráfico 12: Perú: Ingresantes a universidades por tipo (N°)



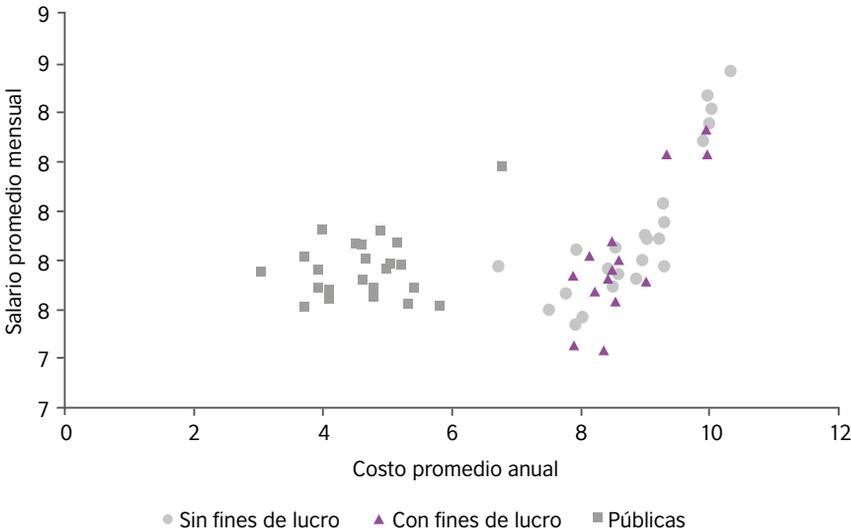
Fuente: SIAF - MEF

La mayor absorción de postulantes por parte de las universidades privadas se explicó, en gran parte, por el surgimiento de universidades de precios menores al promedio. Existe evidencia que señala que el acceso incremental

²⁶ Ponte en Carrera es una plataforma web que brinda información sobre la oferta formativa y demanda laboral para la mejor toma de decisiones de los jóvenes respecto a su futuro profesional. Se desarrolló a partir de la alianza estratégica entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Educación e IPAE Acción Empresarial (Fuente: Portal web www.ponteencarrera.pe).

ha sido básicamente en universidades privadas de bajo costo con indicadores de calidad y empleabilidad poco conocidos (Yamada y Oviedo, 2016). Esto, a su vez, generó una gran variedad de alternativas educativas, tanto en términos de costos del servicio como en términos de salarios esperados durante los primeros cuatro años luego del egreso. Por ejemplo, esto ocurre en el caso de la carrera de Administración de Empresas, la carrera de mayor demanda en el Perú. El siguiente gráfico muestra la gran variabilidad que existe en el costo de las carreras, así como también en los retornos asociados. Esta variabilidad se da tanto entre universidades privadas con y sin fines de lucro. Además, entre las universidades privadas se observa una relación directa entre el costo del servicio educativo y el salario esperado de los egresados.

Gráfico 13: Relación: costo y salario promedio de la carrera de administración de empresas 1/ (Logaritmos)



1/ Los datos están en niveles por lo que no se muestran unidades en los ejes.

Fuente: Ponte en carrera

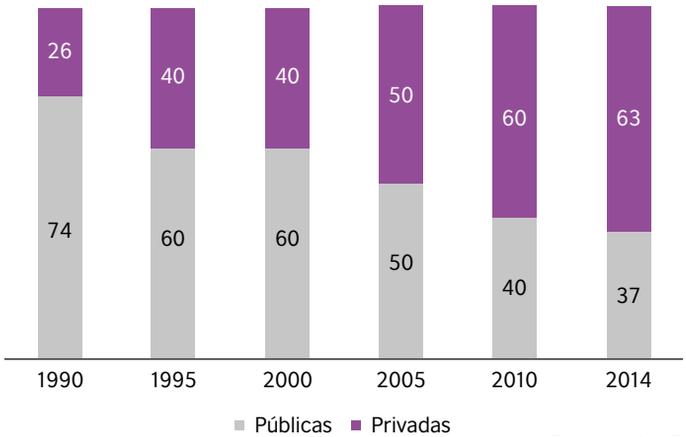
Por otro lado, se debe considerar que no todos los estudiantes que ingresan a una universidad, efectivamente acceden a ella, debido a que no todos los ingresantes llegan a matricularse, principalmente por falta de recursos económicos²⁷. Tomando en cuenta estas consideraciones, para evaluar el acceso efectivo a la educación superior lo pertinente es analizar la evolución de

27 Beltrán, Castro y Yamada 2008:9: "Las restricciones de naturaleza económica constituyen la razón específica más importante para la decisión de no iniciar la educación superior y, en menor medida, desertar de ella."

la matrícula. En esa línea, el número de alumnos matriculados también mostró un importante crecimiento en la última década. Así, mientras que en el 2004 la matrícula en universidades ascendía a 515 mil alumnos, en el 2014 el número de matriculados se multiplicó sumando más de 1,1 millones de alumnos matriculados (ANR, INEI).

En línea con lo mencionado anteriormente, este aumento en el número de alumnos matriculados se explicó principalmente por el mayor acceso a universidades privadas. Previamente a la década del 2000, la proporción de alumnos matriculados en universidades públicas fue superior a la de matriculados en universidades privadas. Sin embargo, en la década del 2000 esta situación se revirtió. A partir del 2006, la proporción de matriculados en universidades privadas superó la cifra correspondiente a las universidades públicas, y llegó a representar el 63% en el 2014.

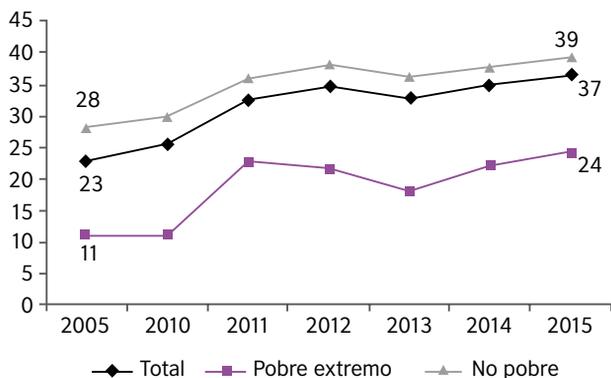
Gráfico 14: Perú: Alumnos matriculados en universidades por tipo (% del total)



Fuente: ANR, INEI

El mayor acceso vino acompañado de un proceso de democratización del sistema, ya que permitió el ingreso de nuevos segmentos, entre los que destaca el segmento de ingresos bajos. Entre el 2005 y 2015, el porcentaje de jóvenes egresados de educación secundaria que accede a la educación superior aumentó de 23% a 37% en el 2015. Si bien el incremento fue generalizado, este fue mayor entre los jóvenes que se encuentran en condición de pobreza. Así, mientras que entre los jóvenes no pobres el aumento fue de 11 puntos porcentuales, entre aquellos que se encuentran en condición de pobreza el aumento fue de 13 puntos porcentuales.

Gráfico 15: Tasa de transición a educación superior 1/
(% De egresados del nivel educativo anterior)



1/ La tasa de transición muestra por el porcentaje de estudiantes que llegan a matricularse en el primer año de educación superior habiendo egresado de secundaria el año anterior.

Fuente: Escala, Minedu

Este proceso de inclusión fue particularmente importante a partir del 2013. De hecho, entre ese año y el 2015, el porcentaje de jóvenes egresados de educación secundaria en condición de pobreza que accede a la educación superior se incrementó seis puntos porcentuales, el doble del aumento experimentado por los jóvenes que no se encuentran en tal condición.

Este mayor acceso entre los jóvenes en condición de pobreza a partir del año 2013 se puede explicar, en parte, por los programas de becas y créditos llevados a cabo por el Estado peruano en esos años. Previamente al 2011, la política en materia de becas y créditos educativos del Estado peruano consistía en canalizar becas de la cooperación nacional e internacional para estudiantes de escasos recursos económicos. Recién en el 2011, se adoptó un nuevo enfoque al otorgar becas subvencionadas. Desde entonces, el Estado peruano ha mostrado una posición más agresiva con respecto a la política de becas y créditos educativos en instituciones de educación superior.

Recuadro 1: Evolución de la política en materia de becas y créditos educativos del Estado Peruano

La intervención del Estado en materia de becas y créditos educativos se inicia en 1972 con la creación del **Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (Inabec)**, un organismo público descentralizado del sector educación. Las actividades del Inabec estuvieron enfocadas en la canalización de becas internacionales y en la gestión de becas nacionales con instituciones cooperantes. Esta entidad no subvencionó estudios de educación superior.

El Inabec funcionó hasta el 2007, año en el que las actividades relacionadas a becas y créditos educativos se desconcentraron en una oficina del Ministerio de Educación, a la cual se denominó **Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC)**. Esta oficina funcionó desde el 2007 hasta el 2012, periodo en el que, además de continuar con la canalización de becas, se empezó a desarrollar el componente de becas subvencionadas. Así, en diciembre del 2011, OBEC fue el responsable de implementar el **Programa Nacional Beca 18**. Este programa se creó con el objetivo de mejorar la equidad en el acceso a la educación superior, mediante el financiamiento de becas integrales -que cubren todos los costos académicos y de manutención en carreras técnicas y profesionales-, para jóvenes con alto rendimiento académico y bajos recursos económicos o en condición de vulnerabilidad.

En febrero del 2012, se creó el **Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec)**, con la intención de dotar de mayor flexibilidad y autonomía a la gestión que pretendía realizar el Ministerio de Educación en materia de becas y créditos educativos. Desde ese año hasta la actualidad, el Pronabec es la entidad responsable del otorgamiento de becas y créditos educativos, orientados principalmente a estudiantes de bajos o escasos recursos económicos y con alto rendimiento académico.

El siguiente cuadro resume las entidades responsables de llevar a cabo la política en materia de becas y créditos educativos del Estado Peruano, así como también los resultados logrados.

Política en Materia de Becas y Crédito Educativo del Estado Peruano

Crterios	Inabec	OBEC	Pronabec 1/
Periodo de actividades	1972 - 2007	2007 - 2012	2012 - 2015
Organización	Organismo Público descentralizado del Sector Educación	Órgano de Línea del Minedu	Programa dependiente del Minedu
Modelo de Gestión			
Becas	Canalización y gestión	Canalización, gestión e inicio de subvención.	Canalización y gestión, priorizando la subvención.
Crédito educativo	Fondo rotatorio (12% de interés)	Fondo rotatorio (12% de interés)	Fondo rotatorio (4,22% de interés) Crédito 18 (3,18% de interés)

Número de becas subvencionadas por el Estado	0	72	69,606
Presupuesto para subvenciones de becas y crédito educativo (Millones)		27	1,693

1/ El Pronabec es responsable del otorgamiento de becas y créditos educativos actualmente. Sin embargo, el periodo de análisis considerado en el recuadro comprende el 2012 - 2015.

Fuente: Pronabec.

Fuente: Memoria Institucional del Pronabec 2012-2015, y Plan de Gestión Institucional 2014-2018, Pronabec

Este nuevo enfoque del Estado peruano ha permitido incrementar considerablemente el número de becas y créditos otorgados.

Por el lado de las becas, entre el 2012 y el 2015, el Estado peruano otorgó cerca de 69 mil becas a través de Pronabec. Entre el 2007 y el 2012 solo subvencionó 72 becas, a través de OBEC. De las 69 mil becas otorgadas entre el 2012 y el 2015, el 80% fueron a estudiantes que realizaron estudios de pregrado, mientras que el 20% de beneficiarios realizó estudios de postgrado. Adicionalmente, el 96% de los beneficiarios realizó sus estudios en el Perú, mientras que solo el 4% realizó sus estudios en el extranjero²⁸, principalmente para llevar a cabo estudios de posgrado²⁹.

Por otro lado, el 69% de becas otorgadas en el periodo mencionado estuvieron orientadas a atender poblaciones vulnerables, mientras que el 31% restante corresponde a becas para realizar estudios de especialización (becas de pregrado, becas de posgrado en el extranjero, becas a docentes, entre otras)³⁰. Cabe mencionar que, casi la totalidad de becas dirigidas a poblaciones vulnerables se otorgaron a través del Programa Nacional Beca 18- como se muestra en la tabla 4-, beca de mayor alcance a nivel nacional.

Por el lado del crédito educativo, tanto en el ámbito de la OBEC como en los primeros años de operación del Pronabec, se mantuvo un programa pequeño de financiamiento de corto plazo. Así, entre el 2012 y el 2015, el Pronabec otorgó a través de su Programa de Créditos Educativos, 2 115 créditos. La mayoría de estos se otorgaron para financiar estudios universitarios (41%), seguido de maestrías (24%),

28 Entre el 2012 y el 2015, 216 estudiantes peruanos recibieron becas para realizar estudios superiores en el Reino Unido. Las becas fueron entregadas a través del Pronabec (Beca Presidente de la República, Beca Especialización Docente y Beca Especialización en Salud), la Fundación Ford, la Embajada del Reino Unido (Becas Chevening) y el Concytec.

29 Datos extraídos de la Memoria Institucional del Pronabec 2012 -2015.

30 Datos extraídos de la Memoria Institucional del Pronabec 2012 -2015.

trámites para la obtención del título universitario (12%), pasantías y diplomados (10%), entre otros³¹. Cabe mencionar que, recientemente, el Pronabec ha creado un programa de crédito educativo de largo plazo, llamado Crédito 18³², el cual contribuirá a aumentar aún más el acceso a la educación superior.

Tabla 4: PRONABEC 2012 -2015: Número de becas otorgadas por modalidad

Modalidad	Becas	Número de Beneficiarios	% Total de beneficiarios
Beca 18	Beca 18	44 870	64,5
	Beca 18 Internacional 1/.	209	0,3
Becas de pregrado de capital humano	Beca Excelencia Académica y Beca vocación de Maestro.	773	1,1
Becas de posgrado en el extranjero	Beca Presidente de la República, Beca Perú China, Beca Salud.	1 265	1,8
Becas Especiales	Beca Técnico Productiva, Beca APROLAB II, Beca Amistad Peruano Ecuatoriana, Alianza del Pacífico, Beca UNILA, Beca Idioma Inglés - Escolares, Beca Idioma Francés, Beca Perú, Beca Doble Oportunidad.	11 175	16,1
Becas Docentes	Beca de Especialización Docente y Beca Maestría en Educación.	11 314	16,3
Total		69 606	100

1/ Países de Estudio: Francia (109 alumnos), Cuba (67 alumnos) y Honduras (33 alumnos).

Fuente: Pronabec.

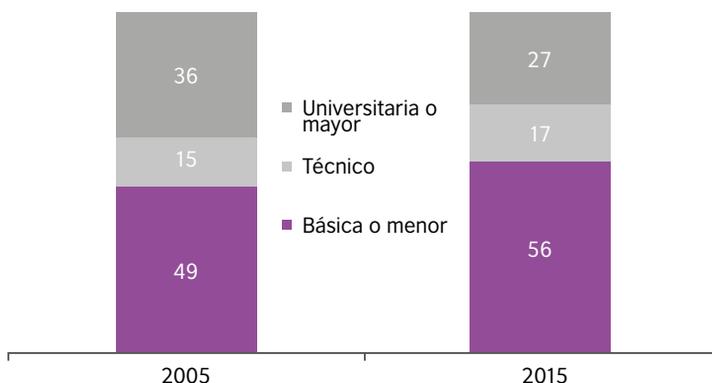
La democratización de la educación se observa también en otros indicadores. En particular, encontramos que, entre el 2005 y 2015 aumentó el porcentaje de estudiantes universitarios pertenecientes a familias en las que el jefe

31 Datos extraídos de la Memoria Institucional del Pronabec 2012 -2015

32 Setiembre 2015: Lanzamiento oficial Crédito 18. El crédito está dirigido a estudiantes de alto rendimiento académico que enfrentan restricciones económicas para iniciar o concluir sus estudios. Es un crédito educativo a largo plazo que cubre los estudios de pregrado, y el beneficiario empieza a pagar luego de culminar sus estudios. La tasa anual es de 3,18% y el tiempo total de pago es de 15 años para universidades y de 10 años para institutos.

de hogar solo cuenta con educación escolar. Así, su participación en el total de estudiantes se incrementó al pasar de 49% en el 2005 a 56% en el 2015.

Gráfico 16: Perú: Jóvenes con acceso a educación universitaria según nivel educativo del jefe de hogar 1/ (% del total)

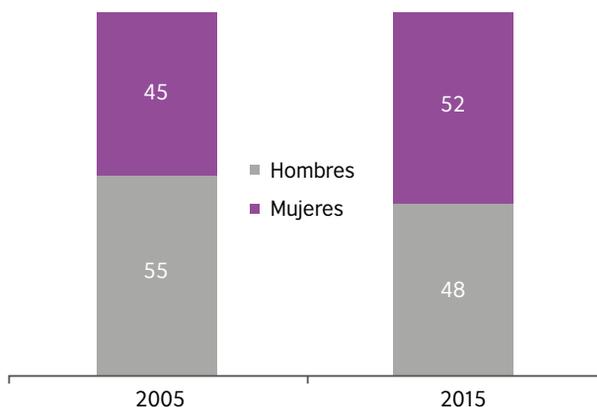


1/ Jóvenes de 17 a 24 años de edad. No incluye a aquellos alumnos que son jefes del hogar.

Fuente: Enaho - INEI

Asimismo, destaca el incremento que experimentó la matrícula femenina. En el mismo periodo de análisis, las mujeres pasaron de representar el 45% del total de jóvenes de 17 a 24 años matriculados en universidades, a representar el 52%.

Gráfico 17: Perú: Jóvenes con acceso a educación universitaria por sexo 1/ (% del total)



1/ Jóvenes de 17 a 24 años de edad.

Fuente: Enaho - INEI

En suma, el mayor acceso vino acompañado de un proceso de democratización del sistema, que permitió el mayor acceso de nuevos segmentos, tales como los jóvenes en condición de pobreza, estudiantes universitarios pertenecientes a familias en las que el jefe de hogar solo cuenta con educación escolar, estudiantes mujeres, entre otros. La siguiente tabla muestra los cambios que se dieron en los diferentes segmentos en la última década, tanto a nivel nacional como por tipo de universidad.

Tabla 5: Perfil del estudiante universitario, 2005 -2015

Características	2005			2015		
	U. Pública	U. Privada	Total	U. Pública	U. Privada	Total
Jóvenes con acceso a educación universitaria (17 a 24 años)	215,661	178,805	394,467	343,679	494,915	838,593
1. Según sexo (% del total)						
Hombres	58	51	55	51	46	48
Mujeres	42	49	45	49	54	52
Total	100	100	100	100	100	100
2. Según ámbito geográfico (% del total)						
Urbano	92	97	94	89	93	91
Rural	8	3	6	11	7	9
Total	100	100	100	100	100	100
3. Según grupos de ingreso (% del total)						
Quintil I (20% menor)	4	4	4	5	2	3
Quintil II	7	3	5	13	7	9
Quintil III	19	7	14	26	14	19
Quintil IV	28	22	25	28	28	28
Quintil V (20% mayor)	42	64	52	29	49	41
4. Según nivel educativo de los padres (% del total)						
Escolar o menor	59	34	49	62	51	56
Técnico	13	16	15	16	17	17
Universitario o mayor	28	49	36	22	32	27

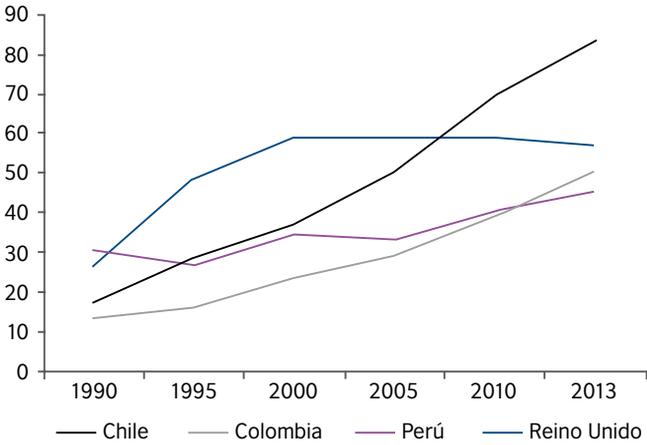
Fuente: Enaho - INEI.

Los datos mostrados en la tabla 5 muestran que, además de los segmentos mencionados, se dieron dos cambios adicionales que resulta interesante mencionar: el mayor acceso de los jóvenes en áreas rurales y el de aquellos que provienen de familias de ingresos medios bajos (quintil I, II y III de la distribución de ingresos).

El incremento en el acceso a la educación superior fue una tendencia mundial, y a pesar de que en el Perú el acceso aumentó, este aún se encuentra rezagado en comparación con otros países.

A partir de la década de 1990, la matrícula en educación superior se incrementó de forma generalizada alrededor del mundo. Así, entre 1990 y 2013, la matrícula en países desarrollados o de ingresos altos creció 21 puntos porcentuales al pasar de 54% a 75%. En América Latina y el Caribe la tasa de matrícula paso de 22% a 45%. En el Perú, la matrícula en educación superior también aumentó al pasar de 30% a 40.5% en el 2010. Sin embargo, el crecimiento fue más pronunciado a partir de la década del 2000, mientras que en otros países de la región el crecimiento de la matrícula fue acelerado desde la década de 1990.

Gráfico 18: Matrícula bruta en educación superior (%)



1/ Para el caso de Perú, no se cuenta con información para el 2013. Se estimó la cifra para ese año.

Fuente: UNESCO, Stats

I.5. Resultados en términos de calidad

En el Perú, a medida que se incrementó la cobertura y la diversidad del sistema universitario, también aumentó la preocupación por la calidad del servicio. Esta preocupación fue central para motivar el inicio de la reforma universitaria del 2014 y para orientar su diseño, el cual se plasmó en una Política Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

La preocupación por la calidad de la educación superior universitaria y la necesidad de llevar a cabo una reforma fueron reconocidas oficialmente por el Estado peruano en el 2008, cuando el Tribunal Constitucional - órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad - se pronunció al respecto y declaró como inconstitucionales las características del marco institucional del sistema universitario, caracterizado por la libre entrada y por la autorregulación de la calidad por parte de las propias universidades (*Véase la sección I.1*).

Adicionalmente a lo señalado por el Tribunal Constitucional, los expertos entrevistados en el marco de este estudio coinciden en calificar la formación superior en el Perú como de baja calidad y por debajo de los niveles de otros sistemas universitarios en la región. Consecuentemente, casi la totalidad de los entrevistados estuvo de acuerdo con la necesidad de reformar el sistema.

"La reforma tiene el gran pro que dice: este es un problema y hay que darle solución".

(Entrevistado 2).

Para describir la problemática de la calidad de la educación superior, un problema central consiste en la dificultad para definir "calidad". Además, otro problema, particularmente importante en el Perú, es la falta de información pertinente y actualizada para hacer un diagnóstico adecuado del problema.

Tomando en cuenta estas limitaciones, se presentará los principales indicadores que permiten ilustrar la problemática de la calidad de la educación superior en el Perú. Estos indicadores pueden agruparse en dos categorías. Por un lado, indicadores relacionados con los insumos del proceso educativo, entre los cuales destaca el nivel de capacitación de los docentes, el estado de la infraestructura y el nivel de habilidades de los ingresantes a la educación superior. Y, por otro lado, indicadores relacionados con los resultados, tales como la empleabilidad de los egresados universitarios y el nivel de producción científica.

- **Indicadores relacionados con las condiciones en las que se da el proceso formativo:**

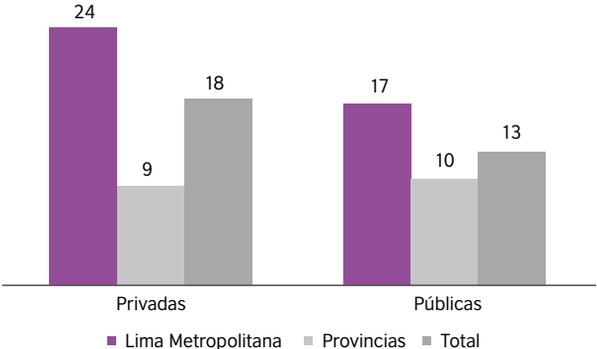
El proceso educativo puede entenderse como un proceso de transformación, orientado a desarrollar capacidades en los estudiantes. Este proceso de transformación requiere ciertas condiciones, como contar con docentes capacitados, infraestructura adecuada o alumnos con buena formación escolar. A continuación, se describe el estado en el Perú de los tres insumos mencionados.

Con respecto al nivel de capacitación de los docentes universitarios, los datos más actualizados corresponden al II Censo Nacional Universitario 2010, los cuales muestran que en dicho año había 59 mil docentes universitarios. De ellos, el 53% contaba con estudios de Maestría, el 4% con algún Doctorado, y el 14% con alguna especialización.

Si bien la mayoría de los docentes universitarios ha concluido algún estudio de posgrado³³ (70% en promedio), solo el 16% de ellos ha realizado dichos estudios en el exterior, siendo este porcentaje mayor para los docentes de universidades

privadas. Pero entre estos, también hay diferencias dependiendo si la universidad se encuentra en Lima o en provincias. Así, mientras que, en Lima, el 24% de los docentes de universidades privadas realizó sus estudios en el exterior, en provincia solo el 9% lo hizo.

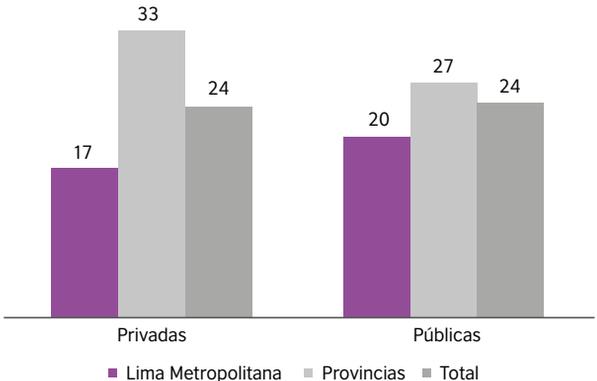
Gráfico 19: Perú: Docentes universitarios con estudios de postgrado realizados en el extranjero, 2010 (% del total)



Fuente: INEI

Por otro lado, el 24% de los docentes universitarios afirma que no tiene conocimientos del idioma inglés. Sin embargo, existen enormes diferencias entre universidades, según su ubicación geográfica. El mayor porcentaje de docentes que afirma no tener conocimientos del idioma inglés corresponde a los docentes de universidades privadas ubicadas en provincia (33%). En segundo lugar, se encuentran los docentes de las universidades públicas en provincias (27%). Estos porcentajes son menores en el caso de Lima Metropolitana.

Gráfico 20: Perú: Docentes universitarios que declaran no tener conocimientos de Inglés, 2010 (% del total)

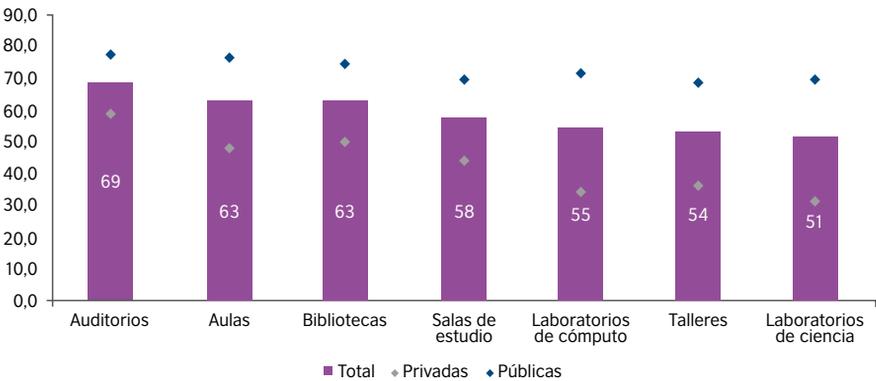


Fuente: INEI

El bajo nivel de capacitación de los docentes se refleja también en los niveles de satisfacción de los estudiantes. Así, el 25% de los egresados universitarios no considera que la calidad de sus profesores haya sido buena o excelente. La insatisfacción es mayor entre los alumnos de las universidades públicas (35%). Sin embargo, entre los alumnos de las universidades privadas, el 85% sí considera que la calidad de sus profesores ha sido buena o excelente³⁴.

Un segundo indicador relevante es el estado de la infraestructura de las universidades. Al respecto, cabe mencionar que la calidad de la infraestructura de las universidades privadas es percibida por los egresados universitarios como superior a la de las universidades públicas. Como se muestra en el siguiente gráfico, las mayores deficiencias son percibidas en el equipamiento de los laboratorios de ciencias, talleres y los laboratorios de cómputo.

Gráfico 21: Perú: Egresados universitarios que consideran que la calidad de la infraestructura de su centro de estudios era buena o excelente, 2014 (% del total)

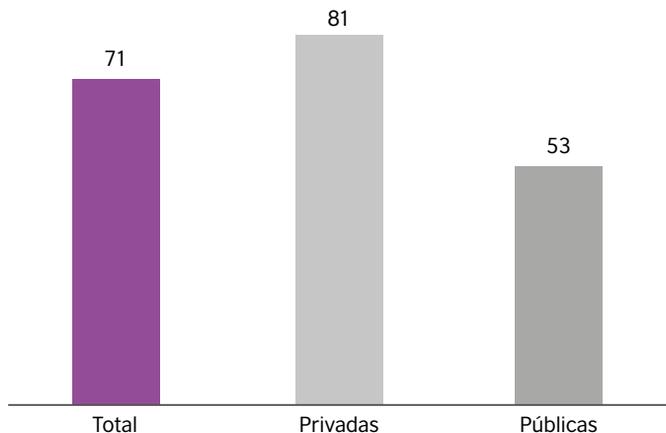


Fuente: INEI, APOYO Consultoría

Adicionalmente cabe mencionar que cerca del 30% de universidades en el Perú no cuenta con aulas virtuales. Este porcentaje es mayor entre las universidades públicas (48%), como muestra el siguiente gráfico:

34 INEI: Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014

Gráfico 22: Perú: Universidades que no cuentan con aulas virtuales, 2014
(% del total)



Fuente: INEI

Finalmente, un tercer indicador hace referencia al nivel de habilidades de los alumnos. Al respecto, existe evidencia que sugiere que la distribución de habilidades cognitivas de los estudiantes universitarios se deterioró en la última década³⁵. Un factor que estaría explicando esta situación es el bajo nivel de la educación básica en el Perú. Esta conclusión está en línea con el bajo desempeño del Perú en las pruebas internacionales de evaluación de aprendizajes. Así, los resultados de la última prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OECD³⁶ que se realizó en el 2012, muestran que el Perú ocupó el último lugar en Lectura, Matemática y Ciencia, entre 65 países evaluados³⁷. Cabe señalar que esta evaluación mide el logro de los estudiantes de 15 años que cursan algún grado de educación secundaria o su equivalente en las competencias señaladas (Lectura, Matemática y Ciencia).

En suma, la educación básica de mala calidad actúa como una barrera importante a la entrada y progreso en niveles educativos superiores³⁸. Frente a esto, las universidades han tenido que adaptarse al tipo de alumnos que reciben y adecuar el proceso formativo considerando el perfil diferenciado de los alumnos. En este punto,

35 Yamada, Bacigalupo, Castro y Luciana Velarde: "Mayor acceso con menor calidad en la educación superior: algunas evidencias desde las habilidades de los estudiantes", 2013

36 Las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) tiene como objetivo evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación han adquirido algunos conocimientos necesarios para la participación plena en la sociedad. Las áreas evaluadas son matemáticas, lectura y ciencias (Fuente: Portal web del OECD).

37 En PISA 2012 participaron un total de 65 países; de los cuales 35 son miembros de la OECD y los restantes son países socios; del total 8 países pertenecen a la región Latinoamericana.

38 Beltrán, Castro, Yamada 2012: 1.

cabe resaltar lo mencionado por un director de una universidad privada en el marco de un estudio cualitativo elaborado por APOYO Consultoría³⁹.

“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”

*Estudio Cualitativo sobre atributos y determinantes
de la calidad de la educación superior.
APOYO Consultoría 2011.*

En suma, dada la calidad baja y heterogénea de los insumos involucrados en el proceso educativo universitario, el nivel de insatisfacción de los alumnos con el servicio educativo recibido es alto. Así, en el 2014, el 25% de los egresados universitarios elegiría la misma carrera pero cambiaría de universidad; el 44% no recomendaría su universidad ya que consideran que los profesores no cuentan con la formación adecuada y el 48% de ellos no está satisfecho con la infraestructura⁴⁰.

• **Indicadores relacionados con los resultados:**

Para evaluar los resultados de la educación superior, se debe considerar su finalidad. En ese sentido, destacan dos fines principales: i) la enseñanza, que está relacionada con el nivel de formación profesional que las universidades proporcionan y ii) la creación de conocimiento, que está relacionada con la tarea de investigación⁴¹. Tomando en cuenta estas consideraciones, a continuación, se desarrollan dos tipos de indicadores de calidad: indicadores relacionados con el desempeño de los egresados en el mercado laboral e indicadores relacionados con el nivel de producción científica.

Desempeño de los egresados en el mercado laboral

En primer lugar, corresponde analizar la inserción laboral de los egresados universitarios. En el 2014, el 15% de los egresados percibió que la carrera profesional elegida no ayudó a conseguir su primer empleo. Sumado a esto, el 40% de egresados universitarios tardó más de un mes en conseguir su primer empleo, y casi el 5% tardó más de seis meses.

Con respecto a la situación de los egresados universitarios en el mercado laboral, en el 2014, el 93% formaba parte de la población económicamente activa. De ellos, el 87,5% se encontraba ocupado y el 12,5% desocupado.

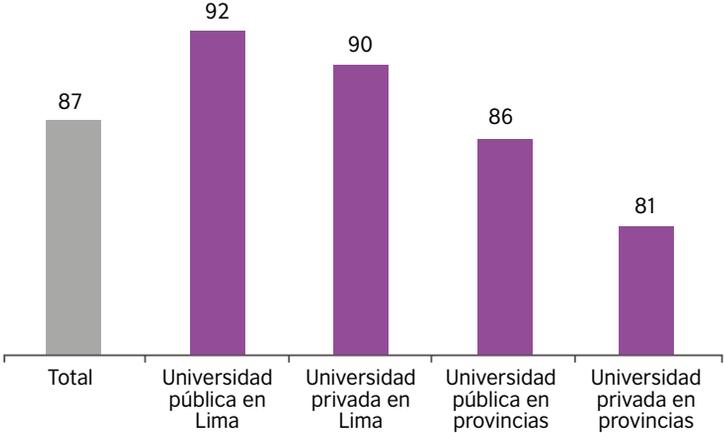
39 APOYO Consultoría 2011. Documento elaborado por encargo del SINEACE.

40 Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014

41 Educación Superior en el Perú: Retos para el Aseguramiento de la Calidad; Estudio del SINEACE

Entre los egresados que se encuentran ocupados, el 87% son empleados asalariados⁴², 10% son trabajadores independientes y el 3% se desempeñan como empleador. Sin embargo, existen diferencias a partir de la universidad de procedencia. Así, los egresados de universidades públicas de Lima son los que presentan el mayor porcentaje de empleos asalariados, mientras que los egresados que provienen de universidades privadas de provincias presentan el menor porcentaje de empleo asalariado⁴³.

Gráfico 23: Perú: Egresados universitarios con un empleo asalariado por tipo de universidad, 2014 (% del total)



Fuente: INEI

Sin embargo, es relevante mencionar que no todos los egresados universitarios acceden a empleos de calidad o adecuados para su grado de instrucción. En el 2015, alrededor del 30% de los egresados universitarios tenían puestos de trabajo informales, que no cuentan con los beneficios laborales otorgados por la legislación y son mayoritariamente de mala calidad y salarios bajos. En línea con esto, en el 2012 cerca de 40% de profesionales universitarios se encontraban subempleados. Es decir, el puesto de trabajo en el que se desenvolvía requería una menor formación académica de la que él ha recibido⁴⁴.

Por otro lado, un factor que resulta crucial analizar al momento de evaluar el desempeño de los egresados universitarios en el mercado laboral son los salarios,

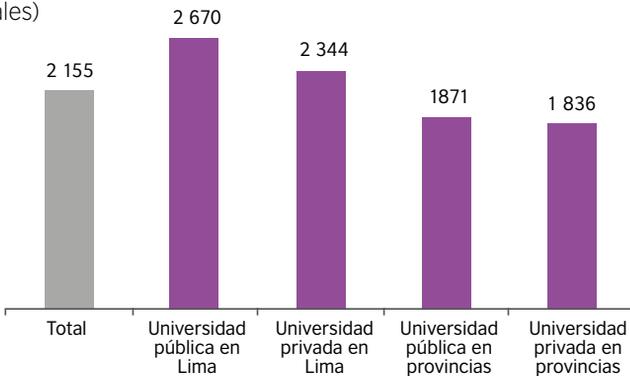
42 Se consideran a los empleados asalariados en general, sin distinción entre sector formal e informal.
 43 Datos obtenidos de la Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014.
 44 Lavado, Martínez y Yamada: "¿Una promesa incumplida?: La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú", 2014.

debido a que son un reflejo de la productividad del trabajo, la cual se puede atribuir a las habilidades del trabajador, pero también a la calidad de la educación recibida.

En general, los egresados universitarios logran encontrar empleos mejor remunerados que los trabajadores con otros niveles de instrucción. En el 2015, el salario mensual promedio de los egresados universitarios fue S/2 400, mientras que el salario promedio a nivel nacional fue de S/1 240. No obstante, los salarios percibidos por los trabajadores con educación universitaria presentan la mayor dispersión. Por un lado, alrededor de 14% de los egresados universitarios recibió un salario mensual inferior a la Remuneración Mínima Vital (S/850) en el 2015. Por otro lado, el 20% de egresados universitarios mejor remunerados tenían un ingreso promedio mensual de S/5 920. Esta diferencia salarial es muy pronunciada, y puede responder a las diferencias en habilidades, diferencias de productividad por zonas/sectores, pero también a diferencias en la calidad de la educación superior según universidades o carreras.

Con respecto a las diferencias según ubicación geográfica, en el Perú, los datos muestran que los alumnos que estudiaron en universidades ubicadas en Lima reciben en promedio una remuneración mayor que aquellos que asistieron a una universidad en provincias. Además, en Lima, los egresados de universidades privadas encuentran trabajos con salarios superiores que los egresados de universidades públicas. En provincias, sucede lo contrario.

Gráfico 24: Perú: Ingreso promedio de los egresados universitarios por tipo de universidad, 2014 (s/ mensuales)



Fuente: INEI

Por otro lado, los salarios que perciben los egresados universitarios también varían dentro de cada carrera dependiendo de la universidad a la que asistieron. Por ejemplo, los egresados de las carreras de administración de empresas de las cinco universidades privadas mejor remuneradas de Lima reciben un salario promedio mensual de S/4 820. Mientras tanto, los egresados universitarios de la misma carrera

profesional, pero de las cinco universidades peor remuneradas reciben un salario promedio mensual de S/2 050. Esta diferencia en los ingresos percibidos entre los egresados de una misma carrera, pero en diferentes universidades podría reflejar que la calidad de las universidades es muy diferenciada.

En conclusión, como resultado de diversas razones algunos egresados de las universidades no tienen el perfil requerido por los empleadores. Frente a eso, las empresas en el Perú, están enfrentando problemas para contratar al personal que requieren. Así, según la encuesta realizada por ManPower en el 2015, el 68% de empleadores en el Perú manifiesta tener dificultades para encontrar empleados capacitados. Esto ubica al Perú como el país de América Latina con el mayor grado de dificultad para encontrar personal, y el segundo en el mundo⁴⁵.

Producción científica

En el Perú, la falta de producción científica es una de las deficiencias más evidentes de la educación superior. Así, el país aparece muy rezagado en términos de reputación y citación académica, de acuerdo al ranking World University Ranking 2015-2016 realizado por Quacquarelli Symonds (QS)⁴⁶. Con respecto a la reputación, la primera universidad peruana en el ranking QS es la Pontificia Universidad Católica del Perú, ubicada en el puesto 248. Con respecto a citaciones académicas, Perú no tiene ninguna universidad entre las 400 universidades con el mayor número de citaciones académicas⁴⁷. La tabla siguiente muestra el número de publicaciones académicas de países de América Latina entre 2000 y 2016. Los resultados muestran que el Perú sigue atrás en el sector de la producción académica.

Tabla 6: Número de publicaciones afiliadas a cada país, 2000-2016

País	Número de publicaciones afiliadas por país, 2000 - 2016
EE.UU	14,871,832
Reino Unido	4,080,568
Brasil	766,711
Argentina	200,653
Chile	121,408
Colombia	70,913
Perú	17,384

Fuente: Scopus.

45 ManpowerGroup, 2015. En el estudio se entrevistó a 10 232 directivos en América, incluyendo a Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá y Perú.

46 El ranking de reputación académica se basa en una encuesta internacional en la cual académicos identifican las instituciones en las cuales los mejores trabajos se hacen en su propia área de competencia. El índice de citaciones por facultad se realiza sobre la base de datos Scopus y calcula el número de citaciones por cada autor en cada facultad de cada universidad.

47 www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2015#sorting=2453333+region=+country=363+faculty=+stars=false+search=

Esta situación se explica por la poca importancia que se le da a la investigación en el ámbito universitario. Así, cerca del 30% de las universidades a nivel nacional no cuenta con centros de investigación. Y preocupa que menos de la mitad de los docentes universitarios declare haber realizado alguna investigación en los últimos dos años, y, de esos docentes, sólo el 62% logró publicar los resultados en una revista indexada⁴⁸.

El porcentaje de docentes que declara haber realizado alguna investigación en los últimos dos años es mayor en las universidades públicas, donde 62% de los docentes había realizado una investigación mientras que en universidades privadas solo 32% de los docentes lo habían hecho. Además, cabe mencionar que el 68% de docentes universitarios no están suscritos a publicaciones especializadas y el 38% declara que no utiliza bases de datos bibliográficas para su trabajo⁴⁹.

Dada la situación descrita anteriormente, el Estado peruano ha decidido tomar iniciativas para mejorar su situación en el ámbito científico y mejorar su posición con respecto a los países de América latina y también a nivel internacional. En efecto, a través CIENCIACTIVA⁵⁰, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) distribuye varios programas de becas y co-financiamiento de doctorados en el extranjero. Asimismo, la Embajada Británica en Lima y en alianza con CONCYTEC ejecutó en el 2015 un fondo de financiamiento de doctorados y proyectos de investigaciones conjuntas con universidades del Reino Unido por más de cuatro millones de soles (un millón de libras esterlinas). A nivel institucional, las universidades mismas firmaron acuerdos con otras instituciones en el extranjero para fomentar la investigación. Más recientemente, la Universidad del Pacífico firmó un acuerdo con la Universidad de Oxford, creando el fondo “Rosemary Thorp”, para fomentar el intercambio de investigadores entre las dos universidades. Similarmente, en mayo 2016, la Universidad San Ignacio de Loyola firmó un convenio con la Chitkara University de la India para el desarrollo de proyectos juntos de investigación y la incubación de estos proyectos .

En conclusión, si bien es difícil medir la calidad, el desempeño de varios indicadores pone en evidencia la existencia de un problema de calidad en la educación superior universitaria en el Perú. Como consecuencia, el Perú se encuentra rezagado con respecto a otros países. Según el Índice de Competitividad Global, elaborado por World Economic Forum, en el pilar sobre educación superior y capacitación, el Perú ocupa el puesto 82 de 140 países.

48 Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014

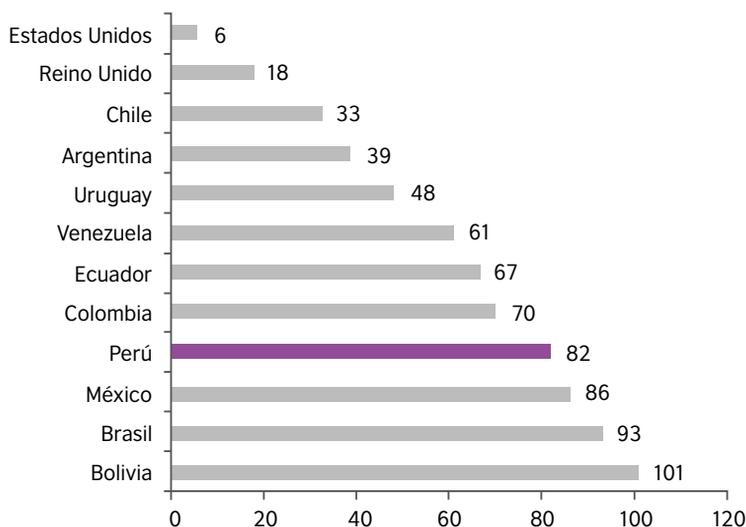
49 Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014

50 CIENCIACTIVA es una iniciativa del CONCYTEC encargada de captar, gestionar y canalizar recursos en co-financiamiento a personas naturales y jurídicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), destinados a la formación de recursos humanos altamente especializados y al desarrollo de la investigación científica, la aplicación tecnológica del conocimiento y su introducción al mercado, y a la atención de las necesidades sociales.

<https://portal.concytec.gob.pe/index.php/noticias/636-concytec-y-la-embajada-britanica-entregan-mas-de-4-millones-de-soles-a-investigadores-peruanos>

50 <http://www.usil.edu.pe/noticias/usil-firma-convenio-en-la-india>

Gráfico 25: 2015-2016: Índice de competitividad global – Pilar de Educación superior y capacitación



Fuente: Índice de Competitividad Global

II. LA REFORMA: NUEVA LEY UNIVERSITARIA

En el Perú, recientemente se inició un proceso de Reforma Universitaria con el objetivo de mejorar la calidad de la educación superior. Este proceso se inició en el 2008, cuando –como se mencionó anteriormente– el Tribunal Constitucional señaló que la actividad educativa universitaria debe contar con la permanente supervisión y fiscalización del Estado, y lo exhorta a adoptar las medidas institucionales que reformen el sistema de la educación universitaria en el país⁵². Así, en el año 2012, se prohibió la creación y el otorgamiento de autorización para el funcionamiento de nuevas universidades y filiales por un periodo de cinco años⁵³ con el objetivo de replantear la política de educación superior universitaria y elaborar una nueva legislación que garantice la calidad de la educación.

En 2014 se aprobó la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220). El objetivo de la ley es ordenar el mercado de educación superior universitaria, en lo que se refiere a la universidad pública, la universidad privada sin fines de lucro y la universidad privada con

52 Sentencia recaída en el expediente N° 00017-2008-PI/TC.

53 Ley N° 29971, "Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años", publicada el 21 de diciembre de 2012.

finés de lucro. Para ello, la ley sugiere un modelo de universidad para el país, que se rige por los siguientes principios:

- Búsqueda y difusión de la verdad
- Calidad académica
- Autonomía
- Libertad de cátedra
- Espíritu crítico y de investigación
- Democracia institucional
- Meritocracia
- Pluralismo, tolerancia, diálogo intercultural e inclusión
- Pertinencia y compromiso con el desarrollo del país
- Afirmación de la vida y dignidad humana
- Mejoramiento continuo de la calidad académica
- Creatividad e innovación
- Internacionalización
- El interés superior del estudiante
- Pertinencia de la enseñanza e investigación con la realidad social.
- Rechazo a toda forma de violencia, intolerancia y discriminación
- Ética pública y profesional

Para lograrlo, la ley brinda un marco normativo para la creación, el funcionamiento, la supervisión y el cierre de las universidades, y busca promover la mejora continua de la calidad de los servicios provistos por las instituciones universitarias.

Uno de los hitos más importantes, definido en la ley, es la mención explícita al Ministerio de Educación (MINEDU) como el órgano rector del aseguramiento de la calidad de la educación superior. Tal como lo mencionan algunos entrevistados, este es un hecho importante pues, hasta ese momento, el sistema de educación superior, incluyendo a las universidades, había carecido de un ente rector que definiera las políticas nacionales sobre educación universitaria y que velara por su cumplimiento. Al respecto, por ejemplo, los entrevistados mencionan:

“La formación y las actividades académicas terciarias, universitarias del Perú, han sido de alguna manera descuidadas por el Estado en lo que respecta a las universidades públicas que dependen de ella y en lo que toca a universidades privadas”

(Entrevistado 15).

“El gobierno ha decidido hacer de la política universitaria, una política de Estado (...) porque antes con el tema de la autonomía universitaria, el Ministerio de Educación ni siquiera opinaba sobre el tema universitario, ahora por lo menos se ha abierto esa puerta para que la posibilidad exista”

(Entrevistado 6).

Como ente rector, en el 2015 el MINEDU propuso una reforma universitaria y le dio contenido a través de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria⁵⁴. Este documento institucionaliza el proceso de reforma y se convierte en el principal documento orientador del proceso hasta el 2021.

II.1. Ejes de la Reforma

Nuevo arreglo institucional: roles y funciones

A diferencia del modelo anterior, en el nuevo modelo se reconoce que es el Estado quien debe “garantizar que el servicio público de la educación universitaria se preste en la cantidad necesaria y con un nivel de calidad aceptable, para salvaguardar la fe pública de los usuarios de este servicio”⁵⁵. Por ello, se inició un proceso de reestructuración de las entidades involucradas en la educación superior universitaria que empezó con el cierre de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y de su Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU).⁵⁶

Se estableció un nuevo arreglo institucional en el cual el MINEDU asumió la rectoría de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. En el nuevo marco, es a esta institución a la que le corresponde dirigir, regular, coordinar, supervisar y evaluar la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior y la educación técnico-productiva⁵⁷.

Así, en lo que se refiere a educación superior universitaria, el MINEDU ejerce esta función a través de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU), responsable de dirigir, regular, promover, efectuar el seguimiento y evaluar las políticas para el desarrollo y aseguramiento de la calidad de la educación universitaria. Además, debe proponer piezas normativas que regulen la vinculación del MINEDU con las universidades y que promuevan el uso eficaz de los recursos públicos por parte de las universidades⁵⁸.

Además, se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y el SINEACE (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa) entró en reorganización. SUNEDU es un “Organismo

54 Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU

55 Ministerio de educación: “Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria”, 2015 (pág. 21)

56 El Grupo de Trabajo encargado del cierre de la ANR declaró la extinción de la entidad el 31 de marzo de 2015

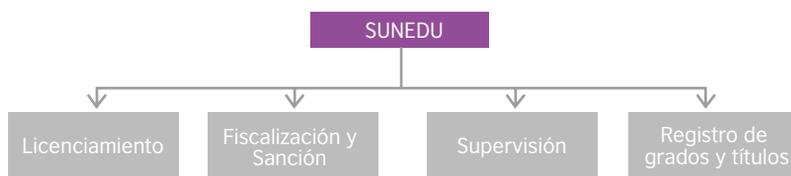
57 Artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Decreto Supremo N° 015--2015). En lo que se refiere a educación superior universitaria, el MINEDU, ejerce esta función a través de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, la Dirección General de Formación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica Artística, y la Dirección Nacional de Desarrollo Docente. Ver en el anexo el organigrama funcional del MINEDU.

58 Artículo 38 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Decreto Supremo N° 015--2015).

Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones” (Ley No 30220, Artículo 12).

La finalidad de la SUNEDU es supervisar la calidad del servicio brindado por las universidades. Entre sus funciones principales está verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad por parte de las universidades para poder autorizar su funcionamiento. También es responsable de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios tributarios otorgados a las universidades son destinados hacia fines educativos. Además de las funciones mencionadas, debe administrar el Registro Nacional de Grados y Títulos, y está facultada para imponer infracciones y sanciones.

Gráfico 26: Principales funciones de la SUNEDU



Fuente: Sunedu

Con respecto a su estructura orgánica, la SUNEDU cuenta con un Consejo Directivo como órgano de mayor jerarquía, formado por siete miembros designados mediante Resolución Suprema, refrendada por el Ministro de Educación. Entre sus miembros se encuentra el Superintendente, que es la máxima autoridad ejecutiva de la SUNEDU y que es designado a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años (renovables por un periodo adicional). Además, otro miembro debe ser un representante importante (al menos Director General) del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC). Los cinco miembros restantes se seleccionan mediante concurso público, debiendo ser dos de ellos docentes provenientes de universidades públicas y otro docente de universidad privada. Los cinco deben contar con el grado académico de doctor y con experiencia laboral relevante de 10 años.⁵⁹

Asimismo, para el cumplimiento de sus funciones, la SUNEDU cuenta con seis órganos de línea, en función a sus objetivos: (i) Dirección de Licenciamiento, (ii) Dirección de Supervisión, (iii) Dirección de Fiscalización y Sanción, (iv) Dirección de Documentación e Información Universitaria y Registro de Grados y Títulos, (v) Unidad de Documentación e Información Universitaria y (vi) Unidad de Registro de Grados y Títulos.

⁵⁹ Debe haber sido Docente Principal o haberse desenvuelto como investigador durante 10 años. Adicionalmente, el requisito de postgrado puede ser de Maestría para aquellos que cuenten con 10 años de experiencia en cargos de gestión en el ámbito público o privado, o en el ámbito educativo.

Con respecto al SINEACE, como se mencionó, este se creó en el 2006 como un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Educación (Ley N° 28740) con el objetivo de asegurar que las instituciones educativas cumplan requisitos de calidad. El SINEACE se concibió como un conjunto de organismos, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación, a fin de asegurar los niveles básicos de calidad que deben brindar las instituciones educativas⁶⁰.

Como ente rector del SINEACE se estableció al Consejo Superior, un organismo público descentralizado adscrito al MINEDU, que contaba con autonomía normativa, administrativa, técnica y financiera. Además, el SINEACE estaba conformado por tres órganos operadores, los cuales eran los responsables de garantizar la calidad educativa en el ámbito de la Educación Básica y Técnico – Productiva, en la Educación Superior No Universitaria y Universitaria. En el caso de la educación superior universitaria, el operador era el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.⁶¹

El SINEACE experimentó una serie de dificultades en su funcionamiento. Según un documento publicado por la SUNEDU (2015)⁶², en la ley de creación del SINEACE se estableció como fin asegurar niveles básicos de calidad, propósito distinto al de un organismo acreditador y más cercano al de un regulador. Asimismo, de acuerdo a la SUNEDU, se puso demasiado énfasis en el cumplimiento de estándares en desmedro del logro de resultados acordes con la misión de cada institución. Así, los procesos de evaluación se enfocaron en procedimientos y en verificaciones burocráticas desde fuera, en lugar de la evaluación continua de resultados relacionados con una cultura de la calidad en las instituciones.

En el marco de la nueva Ley Universitaria, se declaró al SINEACE en proceso de reorganización⁶³. Se derogaron los artículos referidos a sus órganos operadores (Ipeba, Coneaces y CONEAU) y se creó un consejo directivo ad hoc encargado de ejecutar las funciones necesarias para la continuidad del organismo hasta la aprobación de su reorganización.

Asimismo, el MINEDU constituyó un grupo de trabajo⁶⁴ para evaluar el sistema y presentar un Proyecto de Ley para su reforma. En la evaluación⁶⁵ se encontró que el

60 Artículo 3 de la Ley N° 28740.

61 En el caso de la educación básica, el operador era el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (Ipeba). En el caso de la educación superior no universitaria era el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (Coneaces).

62 SUNEDU: "El Modelo de Licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano", 2015 (pág. 16)

63 Decima Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30220.

64 Mediante Resolución Ministerial N° 396-2014-MINEDU (modificada por R.M. N° 422-2014-MINEDU), se constituyó el Grupo de Trabajo.

65 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 4534/2014-PE, página 21

conjunto de autonomías otorgadas dentro el SINEACE impidió un funcionamiento coordinado y articulado entre el Consejo Superior del SINEACE y los distintos órganos operadores, y motivó que estos últimos funcionen sin una visión conjunta de la mejora de la calidad en todo el sistema educativo. El Grupo de Trabajo presentó un Proyecto de Ley en mayo del 2015 que propone la eliminación del SINEACE y la creación del Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (COPAES)⁶⁶. El COPAES se concibe como un organismo técnico especializado, adscrito al MINEDU, con autonomía normativa, administrativa, funcional, económica y presupuestal. Entre sus funciones principales destacan:

- Otorgar la acreditación institucional de las universidades, y también de los programas de pregrado, maestría y doctorado.
- Otorgar la acreditación institucional de los institutos y escuelas de educación superior, así como de sus programas y de los programas de educación superior desarrollados por otros centros que brindan educación técnica.
- Reconocer la acreditación otorgada por entidades acreditadoras nacionales e internacionales.
- Desarrollar las capacidades de los profesionales y técnicos especializados en evaluar la calidad del servicio que brindan las instituciones de educación superior y sus programas.
- Proponer políticas, normas, planes y estrategias para el mejoramiento de la calidad educativa en el marco de proceso de acreditación.

En este nuevo arreglo institucional, el COPAES sería el responsable de la acreditación de la calidad de la educación superior. Por su parte, el Ministerio de Trabajo asumiría la certificación de competencias y el Ministerio de Educación tendría a su cargo la definición de los estándares de calidad y promoción de los procesos de evaluación sin fines de acreditación en las instituciones educativas de la educación básica.

El Proyecto de Ley ha sido evaluado y aprobado por el Congreso de la República.⁶⁷ Sin embargo, recientemente, se solicitó que regrese al Congreso para realizar una evaluación más exhaustiva. Actualmente se encuentra en evaluación por parte de la Comisión de Educación del Congreso de la República⁶⁸.

66 Proyecto de Ley N° 4534/2014-PE

67 Oficio 009-2015-2016-CEJD-VCE, del congresista Crisólogo Espejo, presidente de la Comisión de Educación, solicitando que incorpore en la agenda de la Comisión Permanente el dictamen recaído en el Proyecto 4534 (15/12/15).

68 Oficio 713-2015-2016-CEJD-CR, del congresista Crisólogo Espejo, presidente de la Comisión de Educación, solicitando que el Proyecto 4534 regrese a la comisión que preside para mayor estudio (21/03/16).

Sistema de aseguramiento de la calidad

Además del primer eje descrito (nuevo arreglo institucional), la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación considera un segundo eje, que consiste en el desarrollo de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC). Su objetivo es lograr que las universidades cumplan con condiciones básicas de calidad, y que además puedan superarlas continuamente en la búsqueda de la excelencia académica. El SAC se basa en cuatro pilares establecidos por el Ministerio de Educación: i) licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad, ii) acreditación para la mejora continua, iii) información confiable y oportuna, y iv) fomento para mejorar el desempeño.

Los cuatro pilares y sus componentes se describen a continuación:

Licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad⁶⁹

El licenciamiento es un procedimiento obligatorio por el cual el Estado evalúa el cumplimiento de condiciones básicas de calidad (CBC) por parte de las universidades, como requisito para otorgar una licencia que las habilita a prestar servicios educativos y a dar grados y títulos. Incluye la revisión constante del cumplimiento de las CBC y el establecimiento de sanciones en caso alguna institución provea el servicio por debajo de dichos estándares⁷⁰.

Con respecto a las CBC, la Ley Universitaria (artículo 28 de la Ley N°30220), señala que estas deben incluir los siguientes aspectos:

1. La existencia de objetivos académicos
2. Previsión económica y financiera de la universidad
3. Infraestructura y equipamiento adecuados
4. Líneas de investigación a ser desarrolladas
5. Disponibilidad de personal docente
6. Servicios educacionales complementarios básicos
7. Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral
8. Transparencia de universidades

Considerando esto, la SUNEDU ha establecido 55 indicadores relacionados a las ocho condiciones básicas de calidad mencionadas, las que se presentan en la siguiente tabla.

El licenciamiento puede ser de dos tipos: Licenciamiento Institucional y Licenciamiento de Programas. El primero autoriza el funcionamiento de la universidad para ofrecer el

69 Este acápite se ha elaborado considerando dos documentos principales: i) El Modelo de Licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano, y ii) el Reglamento del procedimiento de licenciamiento para universidades públicas o privadas con autorización provisional o definitiva.

70 Política de Aseguramiento de la Calidad. P39.

servicio educativo universitario. La licencia se le otorga a la universidad, detallando sus filiales y la relación de programas que puede ofrecer. La licencia es de carácter temporal y renovable, con una vigencia mínima de seis años.

Por su parte, el Licenciamiento de Programas consiste en aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de programas conducentes a grado académico y título profesional. Para ello, la SUNEDU elaborará CBC específicas aplicables a programas y diseñará procedimientos específicos para cada programa. Para solicitar la autorización de funcionamiento de nuevos programas, las universidades deben contar con la Licencia de Funcionamiento Institucional.

En una primera fase, la SUNEDU implementará el Licenciamiento Institucional y, posteriormente, diseñará y desarrollará el Licenciamiento de Programas. Actualmente, se encuentra desarrollado el proceso de Licenciamiento Institucional y el diseño de las CBC relacionadas a este tipo de licenciamiento. Los detalles se pueden encontrar en el anexo. Otorgada la licencia de funcionamiento, la Dirección de Supervisión de la SUNEDU supervisará a las universidades para asegurarse de que el cumplimiento de las CBC sea permanente.

Tabla 7: Condiciones básicas de calidad (CBC) e indicadores

Número	Condición	Nº de indicadores	Resumen de indicadores
I	Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondientes	8	Las universidades deben tener definidos sus objetivos institucionales, contar con planes de estudios para cada uno de los programas, tener un documento que regule las modalidades para la obtención de grados y títulos, contar con sistemas de información. Además deben tener un documento normativo que regule los procesos de admisión y los ingresantes, tener un plan de mejora continua y contar con un área de gestión de calidad.
II	Oferta educativa a crearse compatible con los fines propuestos en los instrumentos de planteamiento	7	Las universidades deben contar con un presupuesto institucional proyectado a cinco años y tener un plan de financiamiento. Así mismo, la oferta educativa debe estar vinculada a la demanda laboral y a las políticas nacionales y regionales de educación universitaria. Además deben contar con fuentes de financiamiento y con un plan de financiamiento que demuestre la disponibilidad de recursos humanos y económicos.

III	Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones	15	<p>Todos los locales de las universidades deben cumplir las normas de compatibilidad de uso y zonificación urbana, y deben ser de uso exclusivo para su propósito. También deben: cumplir las normas de seguridad estructurales en edificaciones y prevención de riesgo según CENEPRED/INDECI, tener un reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo y contar con estándares de seguridad para el funcionamiento de los laboratorios. Del mismo modo, deben disponer de agua potable y desagüe, energía eléctrica, líneas telefónicas e Internet y servicios higiénicos. También deben tener talleres y laboratorios de acuerdo con el número de estudiantes y actividades académicas. Finalmente, deben contar con ambientes para los docentes en todos los locales y debe existir un presupuesto y plan de mantenimiento.</p>
IV	Línea de investigación a ser desarrolladas	8	<p>Las universidades deben elaborar políticas para el fomento y realización de la investigación como una actividad esencial y obligatoria de la universidad. Debe existir un Órgano Universitario de Investigación cuyo responsable cuenta con grado de doctor, y líneas de investigación a ser desarrolladas. Además, deben contar con un código de ética para la investigación y políticas de la propiedad intelectual. Así mismo, deben elaborar un registro de docentes que realizan investigación y estos deben estar registrados en el DINA. Finalmente, la universidad debe contar con un registro de documentos de investigación (repositorio institucional) y un registro de proyectos de investigación en ejecución</p>
V	Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado	4	<p>Las universidades deben tener como mínimo el 25% del total de docentes a tiempo completo. Para el ejercicio de la docencia, los profesores deben contar, al menos, con grado de maestro o doctor según corresponda. Las universidades deben regular los mecanismos para la selección, evaluación, ratificación y capacitación de sus docentes.</p>
VI	Verificación de los servicios educativos complementarios básicos	8	<p>Las universidades deben contar con un tópico o un servicio de salud tercerizado, y deben contar con servicios sociales para los estudiantes (bienestar social, estudiantil, programas de voluntariado, etc.). Además, deben existir servicios psicopedagógicos, servicios deportivos en al menos tres disciplinas, y se deben promover los servicios culturales. También se debe contar con servicios de seguridad y vigilancia en todos los locales, así como las políticas, planes y acciones para la protección del medio ambiente. Finalmente, las universidades deben contar con material bibliográfico según sus planes de estudio.</p>

VII	Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral	4	Las universidades deben contar con: un área encargada del seguimiento del graduado, mecanismos de apoyo a la inserción laboral, convenios de prácticas pre profesionales y profesionales, y mecanismos de coordinación y alianzas estratégicas con el sector público y/o privado.
VIII	Transparencia de universidades	1	Las universidades deben publicar la información Institucional a través de su portal web (misión, visión, reglamento de admisión, número de postulantes e ingresantes, número de estudiantes por facultad y programa, tarifas de los servicios prestados, malla curricular, plana docente, entre otros).

Fuente: Sunedu

Accreditación para la mejora continua

El licenciamiento y la acreditación son piezas complementarias del sistema de aseguramiento de la calidad. Como se ha mencionado, el licenciamiento es un proceso obligatorio para el funcionamiento de universidades que busca asegurar que la provisión de la educación superior cumpla con condiciones básicas de calidad. Por su parte, la acreditación es un proceso voluntario por el cual se evalúa a una institución en función de sus propósitos, más un conjunto de estándares previamente definidos y que debe dar garantía pública de que las universidades satisfacen sus propósitos (SUNEDU, 2015)⁷¹.

Así, mientras que el licenciamiento es una condición necesaria para iniciar operaciones, el proceso de acreditación permite mostrar que existen avances sobre aquellas condiciones básicas de calidad y, más aún, que la mejora de la calidad es permanente. Solo las instituciones o programas de educación superior que cuenten con la autorización de funcionamiento podrán solicitar la evaluación externa con fines de acreditación, o el reconocimiento de la acreditación otorgada por entidades acreditadoras nacionales o internacionales.

La Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior considera un Lineamiento y tres Acciones Estratégicas relacionadas a la acreditación. El Lineamiento 10 propone “asegurar que la universidad tenga mecanismos para desarrollar procesos de acreditación institucional y de sus programas académicos, en la búsqueda de la excelencia del servicio educativo superior”.

⁷¹ Perú, Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - SUNEDU (2015). El modelo de licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano. Lima, SUNEDU, p. 17.

Con respecto a las Acciones Estratégicas, estas son tres:

- El Organismo Acreditador define y norma las condiciones de calidad exigibles para el proceso de acreditación. Los criterios de calidad son establecidos por el Ministerio de Educación.
- El Organismo Acreditador desarrolla estrategias y mecanismos para fomentar la acreditación en la Educación Superior Universitaria.
- El Ministerio de Educación desarrolla los estímulos para fomentar la acreditación institucional de las universidades, así como de sus programas académicos.

Considerando el actual proceso de reorganización del SINEACE, en setiembre del 2014 el Consejo Directivo Ad Hoc llevó a cabo la evaluación el modelo de acreditación de programas de estudios universitarios. Entre los hallazgos de la evaluación se menciona que el modelo estaba centrado en procesos y no en resultados y que estaba enfocado en la revisión de documentación. La evaluación incidía en la verificación mas no en una retroalimentación efectiva que contribuyera a la mejora. Por lo tanto, se concluyó que el modelo requería cambios en cuanto a concepción, enfoques y que debería estar alineado con las tendencias internacionales⁷².

Así, en marzo del 2016, se oficializó un nuevo modelo de acreditación denominado “Modelo de Acreditación para programas de Estudios de los Institutos y Escuelas de Educación Superior”⁷³. Este modelo pretende cambiar el enfoque de la acreditación de uno basado en el cumplimiento de requisitos y estándares a otro orientado a promover la mejora continua y a desarrollar la capacidad de las instituciones para establecer procesos internos de mejora permanente. El modelo se basa en cuatro dimensiones: una dimensión central de formación integral, una dimensión de gestión estratégica, una dimensión de soporte institucional y una dimensión que corresponde a los resultados.

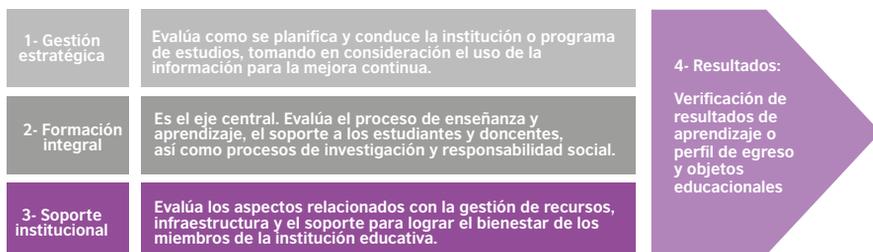
Para evaluar los logros en cada dimensión, existe una matriz de evaluación que organiza las cuatro dimensiones según 12 factores y 34 estándares. Sin embargo, no se ha señalado explícitamente los indicadores a utilizar para la evaluación de los estándares, lo que sería una debilidad. Se aplican tres categorías para diferenciar el grado de cumplimiento. Las categorías son: no logrado, logrado (cuando a pesar del cumplimiento existen debilidades en la solución implementada o no está garantizada su sostenibilidad en el tiempo); y logrado plenamente (si el cumplimiento es consistente y existen evidencias de que se mantendrá en el tiempo). Si todos los estándares se logran, pero alguno de ellos no plenamente, se ha establecido que la acreditación se otorgue por 2 años. Al vencimiento de este plazo, si se demuestra

72 Anexo a la Resolución N°022-2016-CDAH-P

73 La resolución que Oficializa el documento técnico normativo sobre el nuevo modelo de acreditación fue publicada en marzo de 2016 (Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Ad Hoc N° 022-2016-SINEACE/CDAH-P).

un logro pleno, se amplía la vigencia de la acreditación a 6 años. En el caso que, se alcance un logro pleno sin excepciones, la acreditación se otorga por 6 años.

Gráfico 27: Dimensiones del nuevo modelo de acreditación



Fuente: Sineace

Adicionalmente al nuevo modelo de acreditación, en el marco del proceso de reorganización del SINEACE, se ha propuesto un Proyecto de Ley (Proyecto de Ley N° 4534/2014-PE) que propone algunas modificaciones en los procedimientos relacionados a la acreditación.

Se propone que el proceso de acreditación comprenda cuatro etapas: la autoevaluación, la evaluación externa, la acreditación y la re acreditación. La autoevaluación consiste en la evaluación de carácter permanente que realiza la propia institución, y es requisito para el inicio de la evaluación externa. La evaluación externa se enfoca en procesos y resultados, se realiza a partir de la solicitud de las propias entidades educativas y estaría a cargo de los pares evaluadores del COPAES o entidades evaluadoras especializadas, previamente calificadas, registradas y autorizadas por el COPAES. La acreditación (institucional o de programas) consistiría en la evaluación externa realizada por pares académicos del COPAES, entidades evaluadoras especializadas o entidades acreditadoras nacionales o extranjeras. Concluido el período por el que fue otorgada la acreditación, las instituciones educativas pueden re acreditarse, al cumplir con las recomendaciones formuladas en la acreditación.⁷⁴

El Proyecto de Ley fue evaluado y aprobado por el Congreso de la Republica, y quedó a la espera de su debate en el Pleno⁷⁵. Sin embargo, recientemente, se solicitó

74 Adicionalmente, el Proyecto de Ley vincula el proceso de acreditación con el Licenciamiento. Además de mantener el licenciamiento como una condición necesaria para iniciar el proceso de acreditación, se menciona que, si una institución o programa de educación superior mantiene vigente su acreditación, las entidades encargadas de su licenciamiento podrán extender el tiempo de vigencia de la licencia de funcionamiento, o enfocar el procedimiento de su renovación en aspectos específicos.

75 Oficio 009-2015-2016-CEJD-VCE, del congresista Crisólogo Espejo, presidente de la Comisión de Educación, solicitando que incorpore en la agenda de la Comisión Permanente el dictamen recaído en el Proyecto 4534 (15/12/15).

que regrese al Congreso para realizar una evaluación más exhaustiva. Actualmente se encuentra en evaluación por parte de la Comisión de Educación del Congreso de la República.⁷⁶ Según los entrevistados, existe incertidumbre sobre su aprobación.

Información confiable y oportuna

La política reconoce como soporte principal del SAC la información sobre actores, insumos, procesos y resultados de la prestación del servicio universitario. El mercado de educación superior universitaria presenta importantes asimetrías de información que impiden que potenciales alumnos tomen decisiones óptimas y que autoridades y la sociedad realicen un seguimiento a los resultados de las instituciones educativas. Se espera que contar con mayor información permita la instauración de una cultura de calidad y facilite la planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en este ámbito.

Diversos países que cuentan con sistemas de aseguramiento de la calidad universitaria implementan como un componente importante sistemas de información. Chile, por ejemplo, creó en el 2007 el Sistema Nacional de información de la Educación Superior (SIES), Colombia cuenta desde el 2009 con el SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior) y, desde el 2013, en Argentina se impulsa el Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional (SIEMI).

Los sistemas de información requieren de distintos elementos clave. Uno de ellos lo conforman los proveedores de información, la cual debe provenir principalmente de las universidades, pero también del mercado laboral (empresas y demás empleadores) y, a partir de sus experiencias, de los estudiantes. Adicionalmente, son parte fundamental la recopilación, procesamiento y control de calidad de la información. Este último tiene la finalidad de asegurar que la información almacenada sea la más relevante y confiable.

Para contar con información confiable y oportuna la política considera dos lineamientos. Por un lado, implementar un sistema integrado de información ágil y accesible de la educación superior universitaria y, por otro, promover la transparencia y rendición de cuentas, a través de una continua vigilancia académica e institucional por parte de la sociedad.

Con respecto a la implementación del sistema de información, la Política considera el desarrollo de cuatro acciones estratégicas:

- Organizar, poner a disposición y fomentar el uso del sistema integrado de información que permita hacer público el desempeño de la universidad y la excelencia académica del sistema universitario.

⁷⁶ Oficio 713-2015-2016-CEJD-CR, del congresista Crisólogo Espejo, presidente de la Comisión de Educación, solicitando que el Proyecto 4534 regrese a la comisión que preside para mayor estudio (21/03/16).

- Establecer mecanismos para fomentar la entrega, por parte de las universidades, de la información vinculada a los indicadores del Sistema Integrado de Información.
- Garantizar el fácil acceso y uso del sistema de información por la comunidad académica, y los miembros del Sistema Universitario.
- Establecer infracciones y sanciones para garantizar la entrega oportuna, por parte de las universidades, de la información vinculada a los indicadores del Sistema Integrado de Información.

Con respecto a la información oportuna que deberán entregar las universidades, esta está relacionada al número de matriculados, egresados, disciplinas y programas académicos, personal docente, pagos exigidos a los alumnos, proyectos de investigación, becas y créditos disponibles y otorgados, estados financieros, ejecución presupuestal, inversiones, entre otros⁷⁷.

En cuanto a la implementación del Sistema de Información, está pendiente la formulación y aprobación del marco normativo que oficialice su creación y regule el funcionamiento de los actores involucrados, el uso de la información, entre otros.

Fomento para mejorar el desempeño

Un sistema que busca impulsar la mejora continua de la calidad y que a su vez exige el cumplimiento de condiciones básicas debe ir acompañado de mecanismos de promoción y fomento, que ayuden a las instituciones a cumplir con estos objetivos. Considerando esto, el pilar de fomento –busca facilitar el acceso y ampliar la cobertura, para promover la investigación y la internacionalización de la educación, y para facilitar la articulación de los actores involucrados en el SAC y mejorar su funcionamiento.

En este pilar, la política contiene siete lineamientos y 26 acciones estratégicas. Los lineamientos son los siguientes:

1. Organización integral de los actores involucrados en la educación superior Universitaria
2. Acceso a estudios universitarios de pregrado y posgrado de calidad, sin ningún tipo de distinción
3. Alianzas entre el Estado, la universidad, el sector productivo y la sociedad civil organizada para lograr una formación integral, tanto profesional como en valores, que aporte al desarrollo del país
4. La universidad contribuye a la solución de problemas del país, a través de la investigación, en el marco de una sociedad igualitaria, inclusiva y democrática

⁷⁷ Artículo 11 de la Ley Universitaria, Ley N° 30220: “Transparencia de las universidades”

5. Formación de redes de universidades con criterios de calidad, responsabilidad social e internacionalización
6. Los recursos públicos, que se otorga a la universidad, se utilizan de manera eficiente y con responsabilidad
7. Incentivos adecuados para la mejora constante del Sistema de Educación Superior Universitaria

Por su parte, las acciones incluyen la creación de estrategias de apoyo económico a estudiantes (becas y créditos educativos); mecanismos de fomento de capacidades, infraestructura y equipamiento para el desarrollo de la investigación; mecanismos en materia de internacionalización como la homologación de programas académicos y acuerdos de reconocimiento de títulos; herramientas e indicadores para mejorar la ejecución de recursos públicos, instrumentos de gestión que faciliten la articulación de todos los actores involucrados en la educación superior, entre otras.

II.2. Cambios adicionales producto de la Ley Universitaria

Aunque existe un énfasis en el marco institucional, materializado en el rol rector del MINEDU y en la creación y puesta en marcha de la SUNEDU, la ley también especifica otros elementos importantes para la reforma del sector.

• **Gobierno universitario en la universidad pública**

El capítulo VII trata sobre el Gobierno de la Universidad (GU). Este capítulo consta de 23 artículos que detallan los miembros, reglas, atribuciones, requisitos, remuneraciones, naturaleza, instalación, funcionamiento, y causantes de vacancia de las distintas instancias que conforman el GU. El GU debe ser ejercido por las siguientes instancias (Art. 55): (i) la Asamblea Universitaria (ii), el Consejo Universitario, (iii) el Rector, (iv) los Consejos de Facultad y (v) los Decanos.

La Asamblea Universitaria (AU) es un órgano colegiado que representa a la comunidad universitaria, se encarga de dictar las políticas de la universidad y está constituida por el rector, quien la preside, los vicerrectores, decanos de las facultades, director de escuela de posgrado, representantes de los docentes de las diversas facultades, de los estudiantes de pregrado y posgrado, de los graduados y un representante de los trabajadores administrativos.

La AU, se reúne en sesión ordinaria una vez al semestre y en forma extraordinaria por iniciativa del Rector (Art. 56). Sus atribuciones son, entre otras, aprobar políticas de desarrollo universitario, velar por el cumplimiento de los instrumentos de planeamiento de la universidad aprobados por el consejo, evaluar y aprobar el informe semestral de gestión del rector y el de rendición de cuentas del presupuesto anual ejecutado, declarar revocatoria o vacancia del rector, etc.

Por su parte, el Consejo Universitario (CU) es el órgano máximo de gestión, dirección y ejecución académica y administrativa de la universidad. Está integrado por el rector, quien lo preside, los vicerrectores, un cuarto del total de decanos, el director de la escuela de posgrado, los representantes de estudiantes regulares y de los graduados (Art. 58). El CU se reúne una vez al mes, y extraordinariamente es convocado por el rector o la mitad de sus miembros. Las atribuciones del CU son, entre otras, aprobar propuestas del rector, dictar reglamento general de la universidad, aprobar el presupuesto general de la universidad, plan de adquisiciones de bienes y servicios, concordar y ratificar el plan de estudios, nombrar y contratar a los docentes a propuesta o no de las unidades académicas, conferir grados académicos, etc.

Asimismo, el Consejo de Facultad (CF) es el órgano de gobierno de la facultad. La conducción y su dirección corresponden al decano, y, además de este, lo integran representantes de los docentes y de los estudiantes regulares. Algunas de sus atribuciones son aprobar los currículos y planes de estudios, proponer al CU la contratación de docentes, entre otras. Cabe resaltar que, de acuerdo a ley, no son recibidas, en ningún caso, remuneraciones, dietas o algún tipo de pago por las sesiones en las que participen los miembros de los órganos de gobierno.

Tal vez el hito más importante de la ley, en lo que se refiere a Gobierno Universitario, es que la elección de autoridades se hace a través del voto universal. Así, para la elección del rector y los vicerrectores en universidades públicas se debe tener una lista única que es elegida por un periodo de cinco años, por votación universal, personal, obligatoria, directa, secreta y ponderada por todos los docentes ordinarios y estudiantes matriculados con una distribución determinada (ver Art. 66). La elección es válida si participan en el proceso más del 60% de docentes ordinarios y 40% de estudiantes matriculados. Como se verá más adelante, este aspecto es uno de los más valorados por los entrevistados, quienes consideran que a través del voto universal se democratiza el gobierno universitario de las universidades públicas y se reduce el riesgo de manejos políticos y corrupción dentro de la universidad.

Otro tema relevante en el gobierno de la universidad pública es el presupuestal. En el capítulo XI de la ley, hay cinco artículos en los que se detallan temas sobre recursos económicos, patrimonio universitario, sistema de presupuesto y control, asignación presupuestal y contribución pública. Los recursos económicos son provenientes del tesoro público, donaciones, recursos propios obtenidos por la universidad, los recursos por operaciones oficiales de crédito externo con aval del Estado, por cooperación técnica y económico- financiera nacional e internacional, servicios de sus centros preuniversitarios, posgrado o cualquier otro servicio educativo, etc. (Art. 110).

El Sistema de Presupuesto y Control en las universidades públicas está comprendido en los sistemas públicos de presupuesto y control del estado. Así, el tesoro público

asigna presupuesto para satisfacer necesidades básicas, gastos corrientes y operativos, adicionales de proyección de investigación, de responsabilidad social, desarrollo del deporte, infraestructura y equipamiento, etc. (ver Art.113).

- **Gobierno universitario – universidad privada**

Las universidades privadas, sea con fines de lucro o sin fines de lucro, también deben regirse según la Ley No. 30220 en conjunto con el Estatuto de cada universidad. En el capítulo XII de la ley se presentan 9 artículos donde se detallan la definición, bienes y beneficios, inafectación y exoneración tributaria, programas de reinversión, facultades, prohibición, régimen de gobierno, etc.; a las que están sujetas las universidades privadas.

Así, la ley explícitamente permite la participación del sector privado en el mercado de educación superior universitaria: “toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa privada para constituir una persona jurídica, con finalidad de realizar actividades en la educación universitaria”.

Una universidad privada puede constituirse bajo forma societaria, en caso tenga fines lucrativos y, en caso no los tenga, bajo la forma asociativa (Art. 115). Para la promoción de la inversión privada en educación, “la reinversión de excedentes para el caso de universidades privadas asociativas (sin fines de lucro) y utilidades para el caso de universidades privadas societarias (con fines de lucro) se aplica en infraestructura, equipamiento para fines educativos, investigación... así como para la capacitación y actualización de docentes, becas...”, etc. Ambas deben presentar un informe anual de reinversión de excedentes o utilidades a la SUNEDU y SUNAT para efectos de verificación del cumplimiento con la ley.

- **Docentes**

La ley desarrolla el tema de docentes en el capítulo VIII. Este capítulo consta de 18 artículos en los que se detallan las funciones, requisitos de ejercicio, admisión, promoción, periodos de evaluación, régimen de dedicación, deberes, derechos, sanciones, suspensión, cese, destitución, remuneraciones, etc. Los Docentes tienen como funciones la investigación, el mejoramiento continuo y permanente de la enseñanza, la proyección social y gestión universitaria, en los ámbitos que les corresponden.

Existen docentes ordinarios: principales, asociados y auxiliares y docentes extraordinarios (eméritos, honorarios, etc.) y contratados. (Art. 79). Para cada tipo de docente existen requisitos que son obligatorios poseer, entre los requisitos se establece que, para el ejercicio de la docencia universitaria, como docente ordinario y contratado es obligatorio poseer el grado de maestro para la formación en el nivel de pregrado, el grado de Maestro o Doctor para maestrías y programas

de especialización y el grado de Doctor para la formación a nivel de doctorado. Los docentes extraordinarios pueden ejercer la docencia en cualquier nivel de la educación superior universitaria y sus características son establecidas por los Estatutos de cada universidad.

Un punto importante es que el art. 83 establece que toda institución universitaria, sin importar su condición de privada o pública, debe tener por lo menos el 25% de sus docentes a tiempo completo.

Respecto al régimen de dedicación de los docentes, el art. 85 menciona que los profesores ordinarios pueden ser a dedicación exclusiva (el docente tiene como única actividad remunerada la que presta a la universidad), a tiempo completo (su permanencia es de 40 horas semanales en el horario fijado por la universidad), a tiempo parcial (cuando su permanencia es menos de 40 horas semanales). Cada universidad norma las condiciones del servicio del docente y las incompatibilidades respectivas, de acuerdo con la Constitución Política del Perú, la presente Ley y su Estatuto.

En lo que se refiere a las remuneraciones en universidades públicas, estas se establecen por categorías y provienen del tesoro público. Aunque no se definen escalas salariales, se hace mención a una posible homologación con el sueldo de otros trabajadores públicos. Además, se permite pagar una asignación adicional por productividad. Para las universidades privadas, los salarios se rigen por lo establecido, además, en el Estatuto de cada universidad.

• **Incentivos tributarios en la universidad privada**

De acuerdo a la Constitución de 1993 (Artículo 19°), las universidades, institutos superiores y otros centros educativos gozaban de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. Es decir, se trataba de un supuesto de “Inmunidad Tributaria”. Sin embargo, las universidades privadas que generaban utilidades si estaban sujetos al impuesto a la renta⁷⁸.

El Decreto Legislativo 882 (1996), estableció que, si bien las universidades privadas se encontraban sujetas al impuesto a la renta, estas tenían derecho a un crédito tributario por reinversión. El crédito tributario consistía en que las “Instituciones Educativas Particulares, que reinviertan total o parcialmente su renta en sí mismas o en otras Instituciones educativas particulares constituidas en el país, tenían derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido” (Artículo 13 del D.L N°882). Además, se dispuso que el crédito tributario estuviera condicionado a inversiones en infraestructura y equipamiento exclusivos para fines educativos y de

78 José Luis Sánchez: “Aspectos tributarios en la nueva ley universitaria – Ley No 30220”, 2014

investigación, y para becas de estudios. Así mismo, el dinero invertido no tenía que ser necesariamente de las utilidades de ese mismo ejercicio, ya que también podían recibir el crédito por reinversión, aunque tuviesen pérdidas tributarias⁷⁹.

La Ley Universitaria (Ley N° 30220) mantuvo que las universidades privadas que generen utilidades se encuentren sujetas al impuesto a la renta. Pero también creó un crédito tributario por reinversión (el crédito tributario establecido en el Decreto Legislativo N° 882 ya había caducado). Así, la Ley Universitaria dispuso que:

- Los excedentes que generan las universidades privadas societarias consideradas utilidades están afectos a las normas tributarias del Impuesto a la Renta. Los programas de reinversión son supervisados por la SUNAT y por la SUNEDU para verificar que estos contribuyan de modo efectivo al desarrollo académico de la institución (Artículo 116).
- Las universidades privadas societarias que generan utilidades se sujetan al régimen del Impuesto a la Renta, salvo que reinviertan dichas utilidades, en la mejora de la calidad de la educación que brindan, caso en el que pueden acceder a un crédito tributario por reinversión equivalente hasta el 30% del monto reinvertido (Artículo 119).

A partir de los artículos de creación de los créditos tributarios establecidos antes y después de la Ley Universitaria, es posible notar dos diferencias principales. Primero, la Ley N° 30220 establece que el crédito tributario se otorga siempre que se haya generado utilidades. En el marco anterior se podía acceder al crédito tributario por reinversión a pesar de que la institución educativa particular hubiere generado pérdida tributaria. Segundo, la Ley N° 30220 señala que las utilidades deben ser reinvertidas en la mejora de la educación que brindan las mismas universidades privadas. El beneficio establecido en el marco anterior permitía que la reinversión se de en otras instituciones educativas particulares.

Posteriormente a la Ley Universitaria (Ley N° 30220), se publicó el Decreto Supremo N°006-2016-EF (enero 2016), en el que se aprobaron normas reglamentarias relativas al crédito tributario por reinversión, referidos a la vigencia, el cálculo del monto reinvertido, los requisitos, entre otros. Entre las características que se mencionan destacan:

- Vigencia: tres años contados a partir del 1 de enero de 2015, de conformidad con la Norma VII del título preliminar del Código Tributario.

79 José Luis Sánchez: "Aspectos tributarios en la nueva ley universitaria – Ley No 30220", 2014

- Cálculo:
 - El monto reinvertido no puede ser mayor a las utilidades de libre disposición a que se refiere la Ley General de Sociedades, que correspondan a los resultados del ejercicio en que se efectúa la reinversión.
 - El monto reinvertido no incluirá aquel que goce de algún otro beneficio tributario del impuesto a la renta.
 - El crédito tributario por reinversión no puede ser mayor al impuesto a la renta del ejercicio en que se efectúa la reinversión.
- Requisitos:
 - Ser universidad privada societaria.
 - Reinvertir utilidades en siete campos⁸⁰: infraestructura, equipamiento para fines educativos, investigación e innovación en ciencia y tecnología⁸¹, capacitación y actualización de docentes, proyección social, apoyo al deporte de alta calificación y programas deportivos, así como en la concesión de becas para estudiantes con bajos recursos económicos y que tengan alto rendimiento académico o deportivo.
 - El monto de reinversión en proyección social, apoyo al deporte de alta calificación y programas deportivos, así como a la concesión de becas, no puede ser mayor al 20% del monto de reinversión aplicado en infraestructura, equipamiento para fines educativos, investigación e innovación, capacitación y actualización de docentes.
 - Contar con la acreditación institucional integral o acreditación institucional internacional reconocida por el SINEACE (según la ley N° 28740).
 - Presentar a la SUNAT el programa de reinversión aprobado por la SUNEDU dentro de los plazos fijados.
 - Presentar el informe anual de reinversión de utilidades en el ejercicio siguiente de la reinversión. Debe contener la siguiente información:
 - o Las cantidades, características y valor de los bienes adquiridos y servicios contratados.
 - o El número de becas otorgadas, precisando su valor e incluyendo información de los beneficiarios.
 - o El monto del crédito tributario por reinversión correspondiente al ejercicio.

⁸⁰ La definición de cada campo se encuentra en el Decreto Supremo N° N° 006-2016-EF.

⁸¹ Proyectos de investigación, Movilización y pasantías internacionales, Docente-investigador, financiamiento de investigadores recientemente graduados como doctores para el desarrollo de proyectos de investigación en las distintas áreas de interés de la universidad.

- El monto reinvertido debe ser capitalizado como máximo en el ejercicio siguiente a aquel en que se efectúe la reinversión. Las acciones o participaciones recibidas como consecuencia de la capitalización de la reinversión pueden ser transferidas luego de haber transcurrido cuatro años computados a partir de la fecha de capitalización. Las empresas no pueden reducir su capital durante los cuatro ejercicios gravables siguientes a la fecha de capitalización, salvo los casos dispuestos por la Ley General de Sociedades.

Tabla 8: Crédito tributario por reinversión: principales cambios introducidos por la reforma

criterio	Antes de reforma	Después de reforma
Beneficiarios	Universidades privadas societarias que generan utilidades.	Universidades privadas societarias que generan utilidades en el periodo en que se solicita el crédito.
Crédito condicionado a:	Inversiones en infraestructura y equipamiento exclusivos para fines educativos y de investigación, y para becas de estudios.	Infraestructura, equipamiento para fines educativos, investigación e innovación en ciencia y tecnología, capacitación y actualización de docentes, proyección social, apoyo al deporte de alta calificación y programas deportivos, así como en la concesión de becas para estudiantes con bajos recursos económicos y que tengan alto rendimiento académico o deportivo.
Requisitos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reinvertir las utilidades dentro de la universidad o en otros centros educativos. 2. Se puede obtener el crédito tributario a pesar de que la universidad generó pérdida tributaria. 3. Los programas de reinversión deberán ser presentados a la autoridad competente del Sector Educación con copia a la Sunat con una anticipación no menor a 10 días hábiles al vencimiento del plazo para la presentación de la Declaración Jurada Anual del impuesto a la Renta. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reinvertir las utilidades dentro de la misma universidad para mejorar la calidad de esta. 2. No se puede haber generado pérdidas tributarias en el periodo en el que se otorga el crédito. 3. Contar con la acreditación Institucional integral o acreditación. 4. Presentar a la Sunat el programa de reinversión aprobado por el SUNEDU. 5. Presentar el informe anual de reinversión de utilidades. 6. El monto reinvertido no puede ser mayor a las utilidades de libre.

	Los referidos programas de reinversión se entenderán automáticamente aprobados con su presentación.	7. El monto reinvertido no puede tener alguna otra exoneración tributaria.
Crédito tributario	30% del monto reinvertido	30% del monto reinvertido
Vigencia	No precisa	Tres años, contados a partir del 1 de enero de 2015.
Sanciones por uso indebido del beneficio	No precisa. Solo se menciona la fiscalización posterior que podía efectuar la Sunat.	Se elimina la parte indebidamente aplicada que resulte proporcional a la inversión declarada y no efectuada, sin perjuicio de la aplicación de los intereses y sanciones correspondientes.

Fuente: SINEACE

II.3. Avances en la implementación de la Reforma: principales resultados.

Percepción general sobre la ley y la reforma

Un primer resultado general tiene que ver con la opinión que tienen los entrevistados sobre la ley y la política de educación superior universitaria. Al respecto, cabe resaltar que la mayor parte de entrevistados considera que la ley es positiva y que las actividades planteadas y ejecutadas hasta el momento son el inicio de un proceso de reforma de la formación superior que tiene a la ley como su componente base. Además, la mayor parte de entrevistados refiere que esta se justifica dada la problemática de la universidad peruana, así como por la presión presupuestaria que mantener universidades públicas exige al presupuesto peruano.

“Si bien el proceso de análisis y cuestionamiento del sistema universitario ya venía dándose en diferentes espacios académicos y de gobierno (...) uno de los componentes más claros y resaltantes de la reforma universitaria es la promulgación de la ley 30220. Esta ley es reconocida como un punto de quiebre necesario y que brinda las bases”
(Entrevistado 12)

“Una excelente ley no tanto por su contenido sino porque es milagroso que haya aparecido... y que se debe poner en operación ...entonces aplicando la ley me parece que va a estar bien, ha hecho ya un bien enorme a la universidad pública”

(Entrevistado 24).

“Yo creo que es una reforma propiamente dicha por la sencilla razón que la ley no puede ir más de lo que ha planteado, yo creo que está al límite por eso algunos académicos dicen que es intervencionista.... Pero la universidad se debe a la sociedad y como el estado financia a la universidad, tiene que darle cuentas al estado y desde ese punto de vista por qué tendrían los contribuyentes pagar y no saber qué se está haciendo”

(Entrevistado 14).

Sin embargo, aunque son minoría, entre los entrevistados también existen quienes consideran que la ley 30220 es negativa, porque consideran que es una intervención del Estado diseñada de manera desinformada, y que afecta la libertad de empresa, desincentiva la innovación, y que en el largo plazo podría no dar los resultados esperados.

“Yo no le llamaría reforma, sino intervención política (...) Lo que ha sucedido es una modificación de los requisitos, algunos positivos, otros no tanto, y ha creado una insatisfacción por parte de los usuarios”

(Entrevistado 20)

“Es una reforma en el sentido que cambia las reglas de juego de una manera sustancial, pero no le veo una connotación positiva. (...) no tiene una base real ni empírica ni teórica (...), dentro de 50 años si se hacen mediciones sinceras del tema vamos a ver esto como un desastre, no como algo positivo en ningún sentido.

(Entrevistado 1).

La mayoría de entrevistados también coinciden en señalar que la implementación de la reforma se está llevando a cabo muy lentamente, lo que pone en peligro su propio desarrollo y sostenibilidad. Así, algunos entrevistados evidencian una preocupación por la demora y lentitud con la que se están logrando los cambios, aunque reconocen que los pasos que se vienen dando son adecuados.

“Bien, a pesar de las dificultades que han tenido, creo que bien...pero claro, por ratos exijo más velocidad”

(Entrevistado 13).

“Gatea... que esté gateando es un logro, es un niño hábil, ha comenzado a gatear temprano”

(Entrevistado 3).

“Como te digo se han juntado una serie de factores que han hecho que el avance de la implementación sea lento”

(Entrevistado 12).

Sobre el marco institucional

Un segundo aspecto valorado se refiere al rol rector que la ley le asigna al MINEDU sobre las universidades en el país. Como se ha mencionado anteriormente, un grupo numeroso de entrevistados consideran que, a través de la ley, finalmente, el Estado peruano ha asumido un rol rector en la educación terciaria, y en particular en la educación universitaria, rol que había sido dejado de lado en los años previos. Esa ausencia de rectoría habría facilitado el desorden en el mercado de educación superior universitaria tanto por el lado público como por el lado privado.

Sin embargo, si bien es la opinión de la mayoría, la valoración positiva que se hace al rol rector del MINEDU no es compartida por la mayoría de entrevistados. En particular, se critica la posible interferencia que podría tener el MINEDU en el mercado, a través de la designación del Superintendente de la SUNEDU:

“Es asignado a dedo por el Poder Ejecutivo y eso es muy peligroso porque implica una interferencia en la supervisión de la calidad (...) que la autoridad máxima sea delegada por el Ministro de Educación me parece que es un error”.

(Entrevistado 20)

Un aspecto particular que es considerado un gran avance por parte de los entrevistados, y que es parte del ejercicio de rectoría otorgado por la ley, es la disolución de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). Como se ha mencionado, la ANR era la entidad encargada de materializar la autorregulación de las universidades. Sin embargo, los entrevistados coinciden en señalar que la ANR fracasó como entidad autoreguladora del sistema universitario, y que favoreció la corrupción, el aislamiento de la universidad del resto del sistema educativo escolar y profesional/técnico y la falta de rendición de cuentas ante los miembros del sistema universitario como del país en general. “...antes la ANR estaba sola, hacía y deshacía”.

En la misma línea, otro avance, es la creación y puesta en funcionamiento de la SUNEDU, quien ejercería la función de regulación en el sector y asumiría las funciones que anteriormente tenía la ANR.

“...yo creo que la SUNEDU como diseño y como institución es una fortaleza de la reforma y la que nos permite relacionarnos”

(Entrevistado 7)

“...creo muchísimo en la SUNEDU”

(Entrevistado 3)

Sobre el sistema de aseguramiento de la calidad

Licenciamiento

Como se mencionó, el licenciamiento es el proceso por el cual se autoriza a las universidades a operar y a brindar grados y títulos luego de la verificación del cumplimiento de estándares básicos de calidad. Al momento, para el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad por parte de las universidades, la SUNEDU ha elaborado un plan de implementación progresiva, y el primer paso consiste en que las universidades presenten la solicitud de licenciamiento según el cronograma establecido por la SUNEDU:

Tabla 9: Cronograma de solicitud de licenciamiento institucional (Universidades con Autorización de Funcionamiento definitiva y provisional)

Grupos	Públicas	Privadas	Total	Plazos de presentación a la precalificación
Grupo 1	5	9	14	Diciembre 2015 a febrero 2016
Grupo 2	5	10	15	Abril 2016 a mayo 2016
Grupo 3	5	11	16	Julio 2016 a agosto 2016
Grupo 4	5	12	17	Setiembre 2016 a octubre 2016
Grupo 5	5	12	17	Enero 2017 a febrero 2017
Grupo 6	5	12	17	Marzo 2017 a abril 2017
Grupo 7	5	12	17	Junio 2017 a julio 2017
Grupo 8	6	11	17	Setiembre 2017 octubre 2017
Total	41	89	130	

Fuente: Sunedu.

Si una universidad no se presenta en su grupo de implementación recibirá una sanción grave, que consiste en una multa de entre 30 y 100 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), o la suspensión de la licencia de funcionamiento⁸². Si bien las universidades con ley de creación no aparecen en el cronograma, estas pueden presentarse voluntariamente al procedimiento de licenciamiento dentro del plazo establecido en el cronograma de solicitud de licenciamiento (grupos 1 al 8).

El plan de implementación otorga periodos de adecuación para que las universidades puedan cumplir con las CBC. Sin embargo, esta adecuación debe darse como máximo hasta diciembre de 2017, fecha límite para que las universidades puedan

82 Artículo N°32 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la SUNEDU.

subsanan las observaciones. Así, ninguna universidad podrá funcionar sin licencia de funcionamiento institucional a partir de enero de 2019, y se podrán crear universidades nuevas a partir del 2018.

Gráfico 28: Plan de implementación del licenciamiento institucional



Fuente: Sineace

De acuerdo a la SUNEDU, todas las universidades del Grupo 1 y 2 han presentado la Solicitud de Licenciamiento Institucional en el plazo establecido. Adicionalmente, cuatro universidades adelantaron la presentación de la solicitud, y algunas universidades ya culminaron el proceso y obtuvieron la Licencia Institucional (por ejemplo, la Universidad de Ingeniería y Tecnología –UTECH).

Los entrevistados reconocen las ideas y principios generales que se plantean en la ley y como objetivos finales de la reforma, pero consideran que el licenciamiento por se no incorpora procedimientos para lograr que exista efectivamente una mejora continua y dinámica de mejora de la calidad. Por otro lado, también critican su lentitud. Así, el avance en el licenciamiento por parte de la SUNEDU es visto positivamente por casi todos los entrevistados, aunque se esté dando un proceso lento y no haya certezas de la sostenibilidad de las CBC.

“Es el Estado el que tiene que fomentar la calidad... la SUNEDU está cumpliendo año y medio de funcionamiento y es para licenciamiento, pero ¿tiene el poder, la capacidad técnica y la identidad política para tener autoridad frente al sistema universitario? ¿Tiene el respaldo del Estado, tiene el respaldo político? No lo tiene.

(Entrevistado 15)

“El licenciamiento también nos está costando en la implementación porque por ejemplo en este momento, si lees literal la ley universitaria, todas las instituciones tienen que pasar por el proceso de licenciamiento entonces eso hace que el costo administrativo en general de la reforma también sea muy alto porque vas a tener

que hacer pasar por la misma revisión de expedientes a todas”
(Entrevistado 12).

“la SUNEDU está haciendo su mejor esfuerzo tratando de hacer mucha resistencia, sé que el calendario que la SUNEDU se había proyectado se está cumpliendo varias universidades ya han obtenido su licenciamiento y otras están en proceso”
(Entrevistado 6).

“En el tema de implementación de los objetivos como el licenciamiento, hay un avance también en el sentido que está dividido en 4 grupos, todas las universidades como deben ingresar el proceso de licenciamiento; pero, ahí solamente hemos avanzado con el primer grupo, que ya está en el fin de su proceso de licenciamiento, pero faltan los otros grupos, yo diría que por un lado se está avanzando, para mí al revés”
(Entrevistado 8).

Cabe mencionar que la lentitud en el proceso de licenciamiento es la crítica principal que se hace actualmente a la SUNEDU. De hecho, uno de los entrevistados plantea como el principal aspecto negativo de la ley: que ésta exija el licenciamiento de todas las carreras, sin que la SUNEDU tenga la capacidad institucional para atender los procesos en un plazo razonable, creando un “cuello de botella gigante”.

“La ley universitaria dice: todas las universidades y todos los programas dentro de universidades tienen que obtener una licencia. Pero hay miles de programas presentes y programas potenciales que tendrían que ser licenciados al mismo tiempo entonces la SUNEDU tiene una lista de espera que va hasta el 2020, hay programas que van a estar obteniendo una licencia en el 2020, ese es un gran problema”
(Entrevistado 5).

Acreditación

En el caso de la acreditación la evaluación es menos positiva, ya que los procesos y funciones del SINEACE, Sistema Nacional de Acreditación, parecen haber quedado incompletas y menos claras. La conclusión es que no se han definido aún con claridad detalles más específicos que permitan poner la acreditación en marcha.

“El rol del SINEACE que es el Sistema Nacional de Acreditación ha perdido un poco de claridad en toda esta figura, es más complicado todavía, muchas veces hay una fuerte rama de educadores más tradicionales que defienden posturas y pensamientos que tal vez la evolución de la realidad hoy por hoy con todo el avance tecnológico, (...) te lleva a cuestionártelas, (...) entonces yo sí creo que el tema de acreditación no termina de estar muy claro, en toda esta nueva reforma, cómo va a quedar, cómo va a ser el rol con otras entidades, siento que no hay claridad”
(Entrevistado 10).

Cabe resaltar, como se ha mencionado anteriormente, que la ley para la creación del COPAES, entidad que reemplazaría al SINEACE en lo que se refiere a acreditación de la educación superior, está siendo discutida aún en el congreso.

Fomento

En relación al fomento de la calidad, los entrevistados reconocen como requisito indispensable contar con financiamiento y con un presupuesto para las universidades que permita cubrir las carencias de recursos humanos y materiales para la docencia. De esta manera, mencionan como aspecto positivo que se hayan identificado 12 universidades públicas prioritarias, en las cuales el Estado concentraría esfuerzos para mejorar la calidad en un primer momento.

“Tú vas a fomentar de alguna manera la calidad y etc. pero lamentablemente todo tipo de acción desde la política pública debe tener un financiamiento entonces ahí a quién fomentas, a quién no fomentas. Tiene que ser viable y tiene que ser realista y eso tiene que tener un año una cosa, otro año tal otra, promover la calidad que es uno de los pilares importantes, fomento de la calidad y eso es el tema importante que debería preocuparse el gobierno ¿cómo fomentar la calidad en las universidades públicas donde el gran inversor es el Estado?”

(Entrevistado 15).

A las 12 universidades públicas referidas, reconocidas como emblemáticas, se les ha concedido un paquete que consiste en una transferencia adicional de S/ 90 millones a estas por parte del MINEDU con el fin de fortalecer la calidad educativa de las instituciones. El paquete está sujeto al compromiso de las universidades a cumplir con determinados objetivos de gestión. En tanto, el logro de estos objetivos les permitirá recibir recursos adicionales, entregados en tres fases. Los montos a los que tendrían acceso varían y dependen de ciertos criterios como, por ejemplo, el número de estudiantes de la universidad.

Las 12 instituciones públicas beneficiadas con este paquete son:

- Universidad Nacional de Ingeniería
- Universidad Nacional de La Amazonía Peruana
- Universidad Nacional de La Molina
- Universidad Nacional de Piura
- Universidad Nacional de San Marcos
- Universidad Nacional del Altiplano
- Universidad Nacional del Centro del Perú
- Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle La Cantuta
- Universidad Nacional San Agustín de Arequipa

- Universidad Nacional San Antonio Abad Del Cusco
- Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga
- Universidad Nacional Trujillo

Sin embargo, existe un consenso entre los entrevistados acerca de que el estado es el responsable principal del fomento de la calidad en la educación superior pública, y de la investigación en general; aunque no identifican claramente si es que se está avanzando en este aspecto y critican la falta de priorización y apoyo a las universidades públicas.

“El presupuesto de todas las universidades, si lo comparamos con Beca 18 encontramos que la plata que va a Beca 18 corresponde al 30% del presupuesto de todas las universidades peruanas y ese 30% de Beca 18 se va a universidades privadas entonces cuando dicen "fomento a 12 universidades" le doy 20 millones a una, a la UNI de repente le han dado 15, es una partecita así frente a lo que es Beca 18 que se va a la USIL”

(Entrevistado 15)

Otro tema vinculado al fomento de la calidad se relaciona con la investigación y la innovación, que también son identificados como poco claros en el diseño de la reforma.

“Veo que no hay claridad acerca de (...) la promoción de la innovación, en el tema de la educación superior... la incursión que hacen las universidades de innovación en el país es bajísima, o sea no hay patentes de nada, no tiene ese rol activo la universidad de ser generadora de investigaciones y en ser generadora de nuevas propuestas y creo que ahí tampoco está muy claro eso”

(Entrevistado 10).

Información

Como se ha mencionado, los sistemas de información son clave para facilitar decisiones óptimas de los potenciales estudiantes universitarios, así como para hacer seguimiento a los resultados de cada universidad. Por ello, los entrevistados reconocen su importancia como parte del sistema de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, los fines y componentes de dicho sistema no estarían definidos claramente.

Por un lado, para algunos entrevistados, un objetivo principal del sistema de información es poder contar con información actualizada sobre el número de universidades, pero sobretudo tener información de los egresados.

“Acá lo que importa no es saber que universidades están, sino lo que importa es saber del egresado y eso no existe, es como que tu negocio, si haces un empresa y produjiste televisores, le haces un seguimiento a tus productos, sabes cómo va tu

producto en el mercado, tú sabes lo qué le pasa, tienes que hacer ese macheo de cómo está consumiéndose, acá los que son egresados y son el producto de una universidad, nadie sabe qué pasaba con ese egresado... o sea para que tú acredites tienes que tener lo que se llama este seguimiento de los egresados.

(Entrevistado 10).

Este enfoque orientado hacia la inserción en el mercado laboral, para otros es limitado porque se enfoca en el marketing de las universidades y empresas, y deja en segundo plano la información académica y de investigación:

“El MINEDU dice que va a proveer una información que permita saber qué universidad es buena, qué universidad tiene profesores investigadores y que los estudiantes elijan por esa información, me parece excelente y no por el marketing de las empresas”

(Entrevistado 15).

Por otro lado, algunos señalan que el sistema de información diseñado como parte del SUNEDU es incompleto. Al solo tener injerencia sobre las universidades, no podría obtener información de estudiantes de institutos de formación profesional, o de investigaciones, que es relevante para que el ministerio desarrolle políticas de educación superior más amplias y sistémicas.

“...necesitamos información que la SUNEDU le pida a las universidades, necesitamos que el Ministerio le pida a los institutos, necesitamos que CONCYTEC nos dé información sobre su base de datos de investigación e investigadores”

(Entrevistado 2).

“Eso te cambia el enfoque del Sistema de Información, cómo enfocas tú el Sistema de Información para la toma de decisiones del estudiante o de los padres de familia además del que puedas requerir como entidad que está diseñando políticas públicas. [El actual] enfoque de la información está basado justamente en el estudiante”

(Entrevistado 5).

Siguiendo esta misma lógica sistémica, los entrevistados vinculados al MINEDU consideran que el sistema de información debería ser administrado por una instancia superior y con mayor alcance que el SUNEDU, como un viceministerio de educación superior.

“El Ministerio debería administrar el sistema (de información)... yo creo debería haber un viceministerio y ahí debería administrarse el sistema... pero quién tiene la mayor cantidad de [dientes] para traer información es SUNEDU porque SUNEDU te puede sancionar, porque parte de su función es tener información para...de dónde... los carnets ¿qué debe figurar en la información del carnet? o ¿qué debe enviar la universidad sobre sus estudiantes? lo regula la SUNEDU entonces ya pues!

(Entrevistado 2).

Sobre gobierno universitario – universidad pública

Uno de los cambios introducido más valorados por la mayoría de los entrevistados es el voto universal para la elección de las autoridades universitarias. Este cambio es visto como fundamental para resolver el problema de la perpetuación de autoridades, la mala gestión y corrupción asociada con la universidad pública.

Además, este cambio es visto, también, como parte de un proceso de democratización dentro de la universidad pública. En particular, se valora la oportunidad que brindan los procesos democráticos universales para exigir rendición de cuentas a las autoridades y la discusión de propuestas de gobierno en la que participen todos los miembros de la comunidad universitaria.

“La democratización de la pública, el voto universal que me parece en esencia una forma de democracia directa mayor. Se eligen a las autoridades, decanos, rectores, vicerrectores de manera directa, los estudiantes en cada facultad votan por su decano y en toda la universidad votan por sus vicerrectores y su rector, eso me parece positivo y permite que los estudiantes elijan, de acuerdo a sus 5 o 6 líneas de currículo, a los mejores candidatos”

(Entrevistado 14).

“Muy muy bueno es como de alguna manera se regula mucho mejor el gobierno de la universidad pública... porque efectivamente la universidad pública era una universidad que había vivido una autorregulación en los últimos 30 años, eso hacía que pasen muchas cosas vinculadas tanto al proceso de corrupción como de mala gestión, no solamente por temas de corrupción sino también por gente poco adecuada en los cargos”

(Entrevistado 12).

Por otro lado, se ve favorablemente la reforma pues, por una mal entendida y ejecutada autonomía universitaria, en la universidad pública existía un desorden que se manifestaba en manejos presupuestarios poco transparentes, intromisión de la política en el gobierno de la universidad pública, entre otros. Por ello, si bien es posible interpretar la implementación de la reforma como una limitación a la autonomía universitaria, si se considera que era necesario.

“En el caso de universidad pública la autonomía universitaria estaba muy mal comprendida. En concreto, en el caso de la universidad pública, la autonomía que es presupuestal e institucional no implica no rendición de cuentas y era lo que había ocurrido entonces desde ahí, desde ese punto, no me parece que viole la autonomía”

(Entrevistado 12).

“En todos los sistemas universitarios tienes una participación pública sobre los resultados de los recursos públicos de las universidades y en algunas el Estado nombra al rector, es un funcionario público y lo nombra y en otras participa en su Consejo y otras tienen sistema de vigilancia del uso de los recursos”

(Entrevistado 3).

Sobre gobierno universitario – Universidad privada

En términos generales, un primer aspecto en el que se ha logrado avance es el tema de la adecuación de estatutos y renovación de autoridades tanto en universidades públicas como en universidades privadas.

“yo creo que va como en un 60%, 65% porque lo que se ha logrado es que ahora, salvo una o dos universidades públicas y muy poquitas privadas sobre todo las más chiquitas, todas han adecuado sus estatutos a la nueva ley. Es un punto de avance”

(Entrevistado 13).

“si lo miramos desde el punto de vista de lo que el proceso de implementación indicaba, o sea asambleas estatutarias, comisiones universitarias de los rectores, eso está avanzadísimo, evidentemente y bien hecho, las universidades privadas ya con sus estatutos nuevos, las públicas casi terminando, en ese sentido hay un gran avance”

(Entrevistado 8).

“ya casi todas las universidades privadas se han adecuado, digamos, que ahí no ha habido mayor problema, han tenido que hacer algunos ajustes estatutarios para poder adecuarse a la ley. En las universidades públicas si ha sido un “trauma”, que hasta ahora no se resuelve, entonces la mitad casi de las universidades públicas, hasta donde tengo entendido ya se ha adecuado a la nueva implementación”

(Entrevistado 6).

Incentivos tributarios en la universidad privada

Como se ha mencionado, diversas piezas legislativas proveen el marco para los incentivos tributarios producto de la reinversión de las utilidades por parte de las universidades con fines de lucro. Al respecto, los entrevistados consideran que estas acciones son beneficiosas en la medida que este beneficio, a decir de algunos entrevistados, se da a costa de una menor recaudación tributaria, financiada por toda la sociedad.

“buscaría ser más duro en términos de relación lucro-educación superior. Es decir, las instituciones con fines de lucro han mostrado la menor producción científica, la menor investigación social que es la naturaleza de una universidad y tampoco están empleando muy rápido a sus egresados o sea que no están cumpliendo ni

con el mercado laboral. En todo caso que no desaparezcan porque también tendrán derecho a querer hacer, pero por último que paguen impuestos como cualquier empresa, ¿no es cierto?”

(Entrevistado 13)

II.4. Tareas pendientes y principales retos en la implementación de la Reforma

Modelo de universidad en el país

La reforma también se caracteriza porque ha implicado la definición de un tipo particular de “universidad modelo”, y ha definido su énfasis y estrategia de acuerdo a ese modelo y buscaría generar homogeneidad en las características y organización de las universidades. Como el tipo de universidad que la sociedad requiere puede interpretarse, según la ley, como una enfocada en la producción científica y la investigación, los requisitos establecidos podrían estar dando más énfasis al objetivo de mejorar la calidad de la investigación que al objetivo de mejorar el perfil de los egresados, y su inserción laboral, y puede resultar demasiado restrictiva para universidades enfocadas más en la formación de profesionales.

Al respecto, algunos entrevistados mencionaron la necesidad de organizar y clasificar las universidades en función a su dedicación y calidad formativa y de investigación. Se menciona explícitamente que las exigencias para una universidad enfocada en el modelo científico no son necesarias para una universidad enfocada más en la formación de profesionales. Por ello, haciendo referencia a modelos internacionales, proponen sincerar el rol de universidades dedicadas a la docencia y formación profesional de aquellas que incorporan también la investigación como parte de su quehacer.

“Hay universidades de un tipo, hay universidades de otro, unas financiadas públicas, otras financiadas privadas, otras que solamente tiene una especialidad. Entonces ese tipo de visión todavía no se tiene con mucha claridad porque es algo que además es complejo construir... la concepción de un sistema con las diferencias entre instituciones es lo que va a hacer finalmente que la reforma pueda tener el éxito que debería tener”

(Entrevistado 12).

“El conocimiento es más un tema general de lo que se percibe como calidad. Pero ¿Esto cómo choca con la realidad de las diferentes instituciones? Si no aprendes a mirar la diferencia de cada institución, la relevancia de tener instituciones distintas y tu regulación la quieres hacer para las todas las instituciones por igual, has muerto, así es”

(Entrevistado 12).

Sobre fortalecimiento del marco institucional

Existe unanimidad entre los entrevistados en relación a la necesidad de que el Estado regule el sector de educación superior en el Perú; principalmente por la experiencia previa de corrupción y desarticulación que se evidenció con la Asamblea Nacional de Rectores y su fracaso como ente totalmente autónoma e independiente del estado.

“Yo estoy de acuerdo que el Estado se muestre garante de la calidad en lo que toca a servicios educativos. Lo que da el propio Estado y los que dan terceros. Si a eso se le llama regulación, que regule. No que se entrometa, pero sí que regule teniendo muy claro cuáles son los principios que legitiman una actividad como la educación, y esos principios son la excelencia académica, la igualdad de oportunidades, la existencia de investigación, el orden fáctico material existencial de aulas, bibliotecas y laboratorios que permitan estudiar, y la pertinencia de ciertas universidades”

(Entrevistado 16).

“el Estado está en su derecho de regular ¿para qué? para buscar una formación profesional de calidad e investigaciones que respondan a los retos del país, a las dificultades del país”.

“es bueno pero no debemos quedarnos ahí, vuelvo a este es un paso necesario que tomara su tiempo para tomar otro paso, este paso de ahora no termina en una regulación sin sentido”

(Entrevistado 20).

Sin embargo, el nuevo rol del MINEDU como rector del mercado de educación superior ha puesto en evidencia una serie de características y limitaciones institucionales que debe desarrollar e incorporar para cumplir con sus nuevas funciones y roles. Por ejemplo, un elemento de coincidencia entre la mayoría de los entrevistados tiene que ver con la limitada capacidad institucional del ministerio para ejercer su rol rector en la educación superior. El problema de desarrollo de capacidad institucional pasa por un problema de disponibilidad de recursos humanos dedicados a este sector, así como de conocimiento y competencia de esos recursos para abordar el sector universitario. En este sentido, un funcionario del MINEDU reconoce que:

“Todavía los equipos son muy pequeños, son débiles. Hay un problema en este proceso de cambio... nosotros no tenemos mucha gente que conozca el sistema universitario, tenemos gente que conoce el sistema de educación técnica sí. Necesitamos nosotros gente que conozca el sistema universitario, que trabajen el sistema público y nos falta fortalecer los cuadros e institucionalizar mejor ciertas direcciones oficinas y políticas”

(Entrevistado 3).

En esa línea, dos temas pendientes para fortalecer la institucionalidad de la reforma son la posibilidad de crear un vice ministerio de educación superior (que integre

políticas, becas, institutos, universidades, etc.); y el fortalecimiento del SUNEDU (debe ser un regulador independiente del MINEDU y técnico, como otros reguladores).

Con respecto al primer tema, un grupo importante de entrevistados considera que se debe crear un vice-ministerio de educación superior o universitaria como una instancia con mayor nivel jerárquico dentro del MINEDU que le permita ejercer el rol rector en el campo de la educación superior a cabalidad. Se piensa que cumplir ese rol desde una Dirección General no permitiría proponer todas las políticas que se requieren, informar, supervisar y rendir cuentas.

*“... se necesitan políticas públicas y un viceministerio, estoy obsesionado con eso”
(Entrevistado 3).*

*“...tenemos que convencer a un nuevo gobierno de que es necesario invertir más y mejor y tomar una decisión del tipo que se necesita un viceministerio de educación superior porque no es posible que el país (...) pida recursos para educación inicial, primaria, secundaria, institutos de educación básica, escuelas, universidades y los trate a todos como si fueran lo mismo. Hoy con una nueva ley de institutos se configura aún más la idea de tener un viceministerio y esa decisión política (...) que además está validada porque la región funciona así, es un paso más para la reforma”
(Entrevistado 14).*

Con respecto al fortalecimiento de la SUNEDU, como se ha mencionado, si bien su creación es percibida como positiva, los entrevistados reconocen que su diseño institucional debe revisarse para otorgarle mayor autonomía, autoridad y facultades.

*“Entonces el cambio ahí institucional importante ha sido la creación de una Superintendencia que sea independiente de los accionistas de universidades, de las autoridades de universidades y del gobierno porque su directorio es elegido mediante concurso público. Entonces tienes una entidad que no tiene el conflicto de interés y puede hacer ese enforcement de lo que es la ley y cualquier reglamentación que se haga de ella”
(Entrevistado 5).*

*“Debió haber tenido una mayor relevancia... No lo digo por las personas, me refiero el diseño no estuvo bien planteado, yo creo un Consejo Nacional de Educación Superior hubiera sido mejor”
(Entrevistado 13).*

*“Creo que hay que darle a la SUNEDU una mayor capacidad de acción”
(Entrevistado 2).*

Uno de los entrevistados sugiere que, para darle más autonomía a la SUNEDU, y evitar sesgos o conflictos de interés, el superintendente “no debería ser nombrado por el ministro de Educación... y se debería ampliar su composición porque son solo

4 o 5 notables que están encargados del asunto” (entrevistado 6). De hecho, es posible estudiar la posibilidad de que la SUNEDU sea considerada un organismo regulador, lo que permitiría asegurar su independencia del poder político (que no esté adscrito al MINEDU), su carácter estrictamente técnico, la generación propia de recursos, y su independencia con respecto a las universidades.

Sobre sistema de aseguramiento de la calidad

Otro tema pendiente es la definición de un sistema de aseguramiento de la calidad más integral. Como se ha mencionado, además del fomento, la acreditación y el licenciamiento, los sistemas de calidad cuentan con el monitoreo a través de la auditoría académica. Esta última no está considerada en la reforma.

“... el tercer nivel que (...) tenía que hacerse es este de auditoría académica que es responsabilidad de las propias instituciones, ya no de externos o del Estado como el caso del licenciamiento y la acreditación, que lo que hacen es probar a partir de una enorme inversión en sus propias universidades que por ejemplo se implementen sistemas de seguimiento de egresados”

(Entrevistado 3).

Además, aún existen indefiniciones sobre el sistema de acreditación. Falta trabajar el reglamento de la ley que permita definir mejor las competencias del SUNEDU, y los procedimientos de licenciamiento, acreditación, fomento, de entre otros aspectos incluidos en la ley.

"en reglamentación" en términos generales, estamos desarrollando una serie de normativa vinculada con procedimientos entonces por un lado estamos avanzando en este proceso de licenciamiento a nivel institucional y estamos evaluando qué hacemos por el lado de licenciamiento por programas... pero no se ha normado qué pasa con los programas”

(Entrevistado 4)

“esta ley tiene que ser reglamentada casi sin escapatoria, no tenemos forma de no reglamentarla porque si no es tu misma ley la que te promueve la reforma, pero al mismo tiempo la que te puede debilitar”

(Entrevistado 12).

Sobre gobierno Universidad Pública

No incluye componente presupuestal

La ausencia de un componente presupuestal explícito en la ley es un elemento mencionado por todos los entrevistados como negativo del diseño y que imposibilitaría una adecuada implementación de la reforma. Como uno de los entrevistados explica:

“Cuando se ha dejado de invertir en una institución no puede hacerle un shock, tiene que ser una inversión estratégica, con cambios estratégicos de su personal docente, su personal administrativo, de su infraestructura entonces esa parte me parece negativa, que no haya una consideración económica ni un planeamiento económico en el desarrollo de la universidad”

(Entrevistado 14).

La incorporación de un compromiso de incremento presupuestal para las universidades públicas es aún más relevante teniendo en cuenta que la mejora de la calidad pasa por una mejora en la calidad de la docencia y la investigación, actividades que requieren no solo de mejor gestión sino también de mayores presupuestos.

“tampoco ha sido abordado con firmeza en la ley, sobretodo en la parte pública, en términos de asignación de presupuesto y control de gastos y, en la parte privada el tema de la regulación, porque ese fue un punto que las universidades privadas lograron, sobre todo las societarias lograron que no les toque.... Yo le agregaría esto del financiamiento público, que sería un punto clave.”

(Entrevistado 6)

Ausencia de ley o normativa de carrera docente

Por otro lado, más allá de las especificaciones sobre los requisitos para ser docente, la ley no toma en cuenta la estructura de incentivos necesaria para asegurar que docentes capacitados ingresen a hacer carrera a las universidades. Eso es especialmente relevante en el caso de la universidad pública. Así, los entrevistados en su mayoría reconocen la precariedad de las condiciones de la carrera docente en la universidades públicas - incluyendo salarios, procesos de nombramiento y ascensos, apoyo para la capacitación e investigación de los docentes – que desincentiva a los docentes.

“si uno quiere calidad de los docentes no puede seguir pagándole S/2000 a un auxiliar ni S/6000 a un principal, no se puede entonces si no hay una preocupación, un plan de inversión progresiva en la universidad para mejorar sus cuerpos docentes es una reforma política nada más”

(Entrevistado 14).

Por ello, los entrevistados mencionan la necesidad de garantizar un apoyo económico considerable para las universidades públicas que permita mejorar la calidad y capacidad docente, homologación de sueldos de docentes y procesos de nombramiento y promoción transparentes, que incluyan no solo tiempo/años en el puesto sino también investigación y producción académica.

“demoró 5 años para situar a los profesores principales en 6,000 soles y a los asociados en 3,000 y a los auxiliares en 2,100.... yo diría que el segundo reto es mejorar la calidad docente de los profesores universitarios”

(Entrevistado 15).

“la mejora de la capacidad docente tiene que ver con mejorar las condiciones de los docentes y mejorar además sus capacidades y sus competencias profesionales y de investigación. Y esto es una inversión de salario... y hay que cambiar las condiciones de la carrera docente y cambiar los ingresos y la dinámica de la carrera docente para cambiar esta fórmula que ahora existe”

(Entrevistado 3).

“el tema docente de nuevo es uno de los riesgos más grandes que veo porque efectivamente todos estos nuevos estándares... suena bonito (...) pero con los sueldos que existen eso no es posible”

(Entrevistado 12).

“los aspectos remunerativos porque no puede ser... entonces tiene que haber un esquema remunerativo bastante más activo y creo que lo puede hacer el premier al cual conozco”

(Entrevistado 14).

“cambiar la dinámica interna de funcionamiento de la universidad en términos de reclutamiento de docentes y esto tiene que estar acompañado con un sistema de evaluación del docente al interior de la universidad que reconozca producción académica”

(Entrevistado 3).

Sobre gobierno Universidad Privada

No enfrenta el problema de la universidad con fines de lucro

Los entrevistados presentan opiniones divididas con respecto a existencia de las universidades con fines de lucro. Por un lado, la mayoría está de acuerdo en que la educación universitaria no debe tener como finalidad y propósito el lucro, pues para conseguirlo, es posible sacrificar la calidad de los servicios ofrecidos perjudicando finalmente a los alumnos. Por otro lado, la mayoría de los entrevistados considera también que las universidades privadas con fines de lucro han cubierto una necesidad al ampliar las oportunidades de formación superior.

La opinión general es que las universidades con fines de lucro deben regirse por las mismas normas y beneficios fiscales que las demás universidades, y que deben responder a estándares que garanticen una formación académica y profesional de calidad. Estos elementos no estarían claramente explicados en la ley; por ello, varios entrevistados consideran que “la ausencia de medidas claras y explícitas contrarias,

fomenta la inversión privada con fines de lucro en la educación superior. ...Y la ley les da una plataforma de desarrollo, en ese caso no hay reforma universitaria” (Entrevistado 14).

III. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ROL Y TENDENCIAS

La internacionalización de la educación superior se refiere al “proceso intencional de integrar una dimensión global, internacional o intercultural al objetivo, las funciones y la entrega de la educación superior, para mejorar la calidad de la educación y de la investigación para todos los estudiantes y hacer una contribución significativa a la sociedad”⁸³.

A nivel internacional, el rol de la educación superior está cambiando significativamente. Los principales factores de este cambio incluyen: “el desarrollo de una comunicación avanzada y servicios tecnológicos, aumento en la movilidad laboral internacional, mayor énfasis en la economía de mercado y la liberalización del comercio, el enfoque en la ‘sociedad del conocimiento’, aumento en la inversión privada y disminución del apoyo público para la educación, y la creciente importancia del aprendizaje permanente’ (Knight, 2005 *ibid* p.1).

En la práctica, la internacionalización de la educación superior incluye varias dimensiones. Por un lado, se considera como internacionalización el conjunto de actividades tales como programas de intercambio universitario, creación de redes regionales universitarias o asociaciones para la discusión sobre las mejores prácticas en la acreditación internacional, la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos entre países o universidades, o la realización de proyectos conjuntos en el sector de la investigación. Por otro lado, hace referencia a la internacionalización de los modos de aprendizaje, a través, por ejemplo, del desarrollo de la educación a distancia y la educación virtual. Otra dimensión de la internacionalización se refiere a la globalización de la infraestructura de educación superior, por ejemplo, a través de la creación de sucursales de universidades en el extranjero o la firma de convenios de doble grados entre universidades. Finalmente, la internacionalización puede también significar la inclusión de una dimensión intercultural e internacional al currículo de los cursos, incluido a través el empleo de profesores y docentes extranjeros, la inclusión de autores internacionales en las bibliografías obligatorias de los cursos, o la obligación para los estudiantes de especializarse en una región geográfica específica.

En la última década se han observado esfuerzos en América Latina para profundizar la internacionalización en los sistemas de educación superior. Estos no solo han

83 Hans de Wit: “Quality assurance and internationalization trends, challenges and opportunities”, 2015

generado innovaciones interesantes en la provisión del servicio educativo, sino que además han tenido un rol en el aseguramiento de la calidad de los sistemas universitarios. Por ejemplo, la internacionalización observada en los mecanismos de acreditación de la calidad de las universidades latinoamericanas ha sido clave para generar procesos de mejoras internas y para dar información valiosa a la sociedad, sobre todo cuando los sistemas de acreditación locales son deficientes. A nivel nacional, en Perú y Chile rigen el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), respectivamente. Sin embargo, universidades en tales países han buscado acreditarse también en organismos internacionales en aras de una mayor exposición y garantía de su calidad. Por ejemplo, el reconocimiento del Teaching Institutions Recognition Framework (TIRF) es necesario para participar del programa de doble titulación con University of London, solicitado formalmente hasta por 7 universidades latinoamericanas.

De igual modo, el intercambio de alumnos y profesores, la internacionalización de los programas y la colaboración internacional para la investigación han sido causa y consecuencia de las mejoras en la provisión del servicio educativo. Por estas razones, la internacionalización de la educación superior tiene el potencial de contribuir con la mejora continua de la calidad que la reforma universitaria en el Perú tiene como objetivo⁸⁴.

En este capítulo, se analizan las tendencias del proceso de internacionalización de la educación superior en algunos países seleccionados de América Latina (Chile, Argentina, Brasil, México y Colombia). Luego, se describen los avances y los retos de dicho proceso en el caso peruano y su relación con la reforma universitaria.

III.1.Tendencias en la internacionalización de la educación superior en América Latina

En América Latina, hay una clara tendencia creciente en la internacionalización de la educación superior. Esta se da con diferencias entre países, con la participación de diferentes actores (como los gobiernos, asociaciones o fundaciones, organismos multilaterales y las propias universidades), y está generando cambios graduales en la manera de cómo se provee el servicio educativo en la región. Si bien el proceso de internacionalización se observa en el intercambio de alumnos, también se da de manera creciente a través de otras modalidades relativamente nuevas, como los programas de doble grado y la educación a distancia. La mayor disponibilidad de

84 La definición de calidad que utiliza la Sunedu se encuentra en el Decreto Supremo que aprueba la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, según la cual se entiende como calidad al "grado de ajuste entre las acciones que una universidad, programa académico o carrera lleva a cabo para implementar las orientaciones contenidas en su misión y propósito institucional y los resultados que de estas acciones consigue". (Fuente: Decreto Supremo 016-2015-MINEDU).

becas, los avances en cuanto al reconocimiento y garantía de la calidad reconocida por instituciones especializadas como la Accreditation Board for Engineering and Technology (ABET) o el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), y la creciente cooperación entre universidades y otros actores han sido claves para explicar los avances observados en los últimos años.

En efecto, aunque la educación superior siga considerada internacionalmente como un bien público bajo la tutela del gobierno, en la práctica, las universidades, las instituciones internacionales y otras asociaciones y fundaciones a nivel nacional, regional e internacional, como La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES⁸⁵), participan activamente en profundizar la internacionalización de la educación superior en América Latina.

Así, se pueden distinguir cuatro grandes grupos de actores involucrados en la internacionalización de la educación superior.

- i. **Los gobiernos y las entidades públicas.** Son los responsables de establecer el entorno legal y jurídico en lo relacionado a la internacionalización. De hecho, el Ministerio de la Educación suele ser el actor principal y establece las políticas de internacionalización, el marco legal para la firma de convenios académicos, así como la regulación del proceso de reconocimiento y/o revalidación de títulos.
- ii. **Las universidades.** Con diferencias, las universidades han sido protagonistas en los avances observados en la última década en la región, en buena cuenta por iniciativa propia, respondiendo a sus objetivos estratégicos particulares. Destaca el esfuerzo de algunas universidades para firmar convenios de movilidad estudiantil o de intercambios científicos, con el objetivo de vincularse con universidades extranjeras y ofrecer cursos de manera conjunta o para que instituciones internacionales de prestigio acrediten la calidad de sus programas.

Existe, sin embargo, una tensión en la dirección de la movilidad estudiantil. Es interesante ver cambios en los flujos de la movilidad estudiantil, por ejemplo, entre Perú y los Estados Unidos. En 2012/13 un récord de 2,956 estudiantes de los Estados Unidos disfrutaron de un periodo de estudio en el Perú, convirtiéndolo en el 20vo país de estudio más popular en Latinoamérica luego de Costa Rica (8,497), Argentina (4,549), Brasil (4,223), México (3,730), y Ecuador (3,438). Entre 2005 y 2015, sin embargo, los estudiantes peruanos que viajan a los Estados Unidos disminuyeron de una cifra récord de 3,771 a 2,607 en 2015. Dichos flujos en la movilidad estudiantil tienen consecuencias tanto para la acreditación de los programas estudiantiles como para oportunidades en la colaboración entre universidades latinoamericanas y estadounidenses.

85 <http://www.riaces.org/>

- iii. Consultoras y agencias privadas y públicas especializadas en la educación superior, fundaciones y asociaciones privadas y públicas. Estas entidades usualmente se enfocan en un eje específico de la internacionalización. Algunas se especializan en promover la movilidad estudiantil a través la provisión de becas estudiantiles (Organización de los Estados Americanos (OEA)), mientras que otras se enfocan en la provisión de servicios de consultoría para los gobiernos y las universidades en cuanto a la garantía de la calidad (RIACES), o para la implementación de los programas de becas estudiantiles.

El auge de agendas neo-liberales dentro del desarrollo de la educación superior está viendo la proliferación de nuevos proveedores privados dentro del 'mercado' de la educación en Latinoamérica. Entre éstos están el *International Apollo Group (Universidad de Phoenix)*, *Sylvan International*, y *Oracle University*. *Advent International* y *J.P. Morgan* también han incrementado sus participaciones en la propiedad de instituciones de educación superior en la región. Un beneficio positivo ha sido el obligar a las instituciones locales a aceptar nuevos procedimientos en el aseguramiento de calidad, una posible desventaja es en referencia al afán de lucro y la falta de rendición de cuentas⁸⁶.

- iv. Instituciones internacionales. Otras entidades como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura (UNESCO), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) constituyen espacios de discusión para el intercambio de ideas y la propuesta de recomendaciones. Igualmente, en el sector privado, los bancos pueden participar en la distribución de becas. Por ejemplo, el Banco Santander es el banco más activo en América Latina y dirige el programa Becas Santander⁸⁷.

El aumento en el número y distribución de becas, aunque son bienvenidas, también plantea interrogantes con respecto a la accesibilidad de estas becas para los más pobres. Actualmente, hay una élite pequeña que puede acceder a las universidades, ya sean públicas o privadas. Si se hiciera un mayor esfuerzo para dirigir becas (en base a excelencia académica) y becas (en base a las necesidades financieras de los alumnos) hacia los pobres entonces esto sería un pequeño paso en la democratización de las universidades dentro de la región latinoamericana.

A continuación, se profundiza en las tendencias observadas en los países seleccionados de Latinoamérica en relación a tres ejes de acción principales:

86 (Salmi, J 2001 'Educación terciaria en el siglo veintiuno: Retos y oportunidades' en el Manejo y Política de la Educación Superior, 3 (2), 105-130).

87 En el 2015, otorgó casi 3500 becas en México, más de 3000 en Brasil y casi 2000 en Argentina. Las becas se otorgan bajo varios sub-programas, incluido uno para el financiamiento de la investigación, uno para la movilidad de estudiantes de pregrado y grado, y uno para el financiamiento de pasantías y prácticas internacionales.

apertura y movilidad internacional; garantía de calidad y reconocimiento de títulos; y acceso y sostenibilidad, a través las acciones nacionales, regionales e internacionales en términos de financiamiento de la movilidad estudiantil y de la investigación.

III.2.Principales tendencias en la promoción de la internacionalización en la región.

El área de la apertura, entendida como el compromiso a nivel del Gobierno por la internacionalización y la provisión de un ambiente que permita la movilidad internacional de alumnos, investigadores, programas académicos e investigación universitaria⁸⁸, y la movilidad internacional es una de las más activas en los países latinoamericanos. En general, la movilidad estudiantil es una de las áreas más desarrolladas en las políticas nacionales de los países de diversas regiones⁸⁹. La firma de convenios de intercambios estudiantiles y de doble grado con universidades extranjeras ha sido una estrategia creciente para fomentar la movilidad de los estudiantes latinoamericanos. Tanto los gobiernos como las universidades han aumentado su provisión de fondos para el financiamiento de la movilidad de sus estudiantes, de manera unilateral o con ayuda de otras instituciones, nacionales e internacionales. La educación virtual y a distancia también se ha intensificado.

La otra área más desarrollada en los últimos años ha sido la de la investigación. En efecto, el análisis revela que los gobiernos latinoamericanos han sido particularmente activos en tratar de dinamizar la investigación académica. Las agencias nacionales encargadas de la investigación científica y técnica han incrementado su participación en proyectos de cooperación internacional, particularmente con los EEUU y la Unión Europea, y con organismos internacionales. Por ejemplo, a través de la Fundación para la Investigación del Estado de Sao Paulo (FAPESP), el gobierno brasileño ha firmado acuerdos de cooperación con distintas universidades.

Por otro lado, en el ámbito de la garantía de la calidad y el reconocimiento de títulos, hay muchas diferencias entre países. Los países han promocionado el reconocimiento mutuo de títulos a través la firma de convenios de regionales. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos han tenido diferentes niveles de avance en cuanto a la firma de convenios con países afuera de la región. Argentina y México han sido los más activos en este sector. En este contexto, la acreditación internacional se ha desarrollado en todos los países pero, en general, los países de América Latina tienen un nivel muy bajo de desarrollo en sus políticas de aseguramiento de calidad y reconocimiento de títulos, cuando se los compara con países de otras regiones, como por ejemplo Australia, Alemania, Malasia y Reino Unido (British Council, 2016).

88 British Council, The shape of global higher education: national policies framework for international engagement.

89 British Council. The Shape of Global Higher Education: National Policies Framework for International Engagement. 2016.

Apertura y movilidad internacional

En términos absolutos, la región sigue atrasada comparativamente a Europa o América del norte en cuanto a la apertura y movilidad internacional de sus universidades. Eso queda evidente en el número de estudiantes extranjeros que estudian en la región, así como de estudiantes latinoamericanos que estudian fuera de sus países (véase la tabla 10). Sin embargo, América Latina ha destacado en los últimos años por el rápido crecimiento en el flujo de alumnos de intercambio y se han multiplicado los convenios de doble grado, así como modalidades de educación a distancia.

En cuanto a los intercambios estudiantiles, la región todavía sigue relativamente atrasada. Por ejemplo, mientras que, en el 2013, EEUU y el Reino Unido recibieron 800 mil y 650 mil estudiantes extranjeros respectivamente, los países analizados (Chile, México, Brasil, Colombia y Argentina) recibieron en conjunto menos de 120 mil estudiantes⁹⁰. Sin embargo, el crecimiento observado en los últimos años fue importante. De acuerdo a la OECD (2014), entre 2000 y 2012, el número de estudiantes extranjeros en la región se multiplicó por 2,5. En particular, destaca el incremento en el número de estudiantes provenientes de Estados Unidos. Entre el 2010 y el 2015, la participación de América Latina como destino del total de estudiantes de Estados Unidos que salieron al extranjero pasó de 15% a casi 20%⁹¹.

Lo mismo se puede decir de los estudiantes universitarios y de postgrado de Latinoamérica que estudian en el extranjero. Según la OECD, entre el 2005 y el 2014, el porcentaje de estudiantes de la región en el total de estudiantes extranjeros pasó de 3,7% a 6%. Y entre los países analizados, el número de estudiantes universitarios en el exterior pasó de 85 mil a 100 mil entre el 2008 y el 2013, siendo Brasil y Colombia los países más “exportadores” de estudiantes. España recibe casi la mitad de los estudiantes latinoamericanos, probablemente debido a facilidad del idioma.

Tabla 10: Número total de estudiantes yendo al extranjero para estudiar por país de origen, 2008-2013 (fuente: UNESCO)

País	2008	2010	2013
Brasil	23 003	27 753	32 051
México	25 608	26 072	27 118
Colombia	20 106	24 391	25 509
Perú	15 598	17 282	14 204
Chile	7 120	9 127	8 937
Argentina	9 304	9 753	7 166
Total	100 739	114 378	114 985

90 Instituto de Estadísticas de la UNESCO

91 Institute of International Education. “Host Regions of U.S. Study Abroad Students.” Open Doors 2011 Report on International Educational Exchange. Retrieved from <http://www.iie.org/opendoors>

El crecimiento observado los últimos años ha sido apoyado por varios factores, como la creciente cooperación internacional y los esfuerzos individuales de las universidades, tanto en acuerdos de intercambio estudiantil, de doble grado académico y de educación a distancia.

Con respecto a la cooperación internacional entre países de América latina y el resto del mundo, es notorio el incremento de la cooperación con la Unión Europa (p.e. Erasmus Mundus⁹²), el Reino Unido (p.e. Chevening), EEUU (100,000 strong in the Americas⁹³) y Canadá (Emerging leaders in the Americas Program⁹⁴).

En cuanto a la cooperación regional, las universidades latinoamericanas han formado, a través la firma de convenios multilaterales gubernamentales, redes de cooperación y discusión sobre el tema de la apertura y la movilidad de los estudiantes. Por ejemplo, la **Red de Macro Universidades de América Latina y el Caribe** reúne 37 universidades de América Latina y del Caribe⁹⁵ (Destacan 8 de México, 5 de Argentina, 4 de Brasil, 3 de Venezuela, una de Colombia, una de Chile y una de Perú). Esta red fomenta los intercambios y las negociaciones entre universidades de la región y busca acelerar la creación de convenios para la movilidad estudiantil.

De igual modo, la **Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria** reúne 24 universidades en 13 países, con el objetivo de fomentar la cooperación académica a través de viajes e intercambios de estudiantes y profesores entre las universidades de la región.

Finalmente, cada universidad también tiene programas de movilidad o intercambio estudiantil. Por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México tiene 18 convenios con organismos internacionales y más de 1300 convenios con universidades en el mundo. La Universidad de Chile ha firmado 235 convenios con

92 Office of the European Union: Higher education cooperation between the European Union, Latin America and the Caribbean, 2015. El Programa Erasmus Mundus, de becas e intercambios, entre 2007 y 2013 movilizó a más de 6 600 estudiantes y que se ha extendido hasta el 2020. Otros ejemplos son el programa "Intra-ACP" para financiar la movilidad de estudiantes y profesores provenientes de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y Edulink, un programa que busca mejorar la capacidad educativa y personal de los estudiantes a través actividades de networking en los países ACP, a tres niveles: institucional y administrativo, académico e investigación.

93 David Tobenkin: Latin Americas Partnership Cross Bord, 2016. En 2011, el presidente estadounidense implementó el programa 100,000 strong in the Americas, un programa ambicioso que pretende mover 100 mil estudiantes entre América Latina y EEUU, en ambas direcciones, en el 2020. En 2014, 40 mil estudiantes estadounidenses estudiaban en América Latina en el contexto de este programa, mientras que 64 mil estudiantes de esta región estudiaban en EEUU.

94 <http://www.scholarships-bourses.gc.ca/scholarships-bourses/can/institutions/elap-pfla.aspx?lang=eng>. En Canadá, el gobierno creó el Emerging leaders in the Americas Program, un programa anual de becas proporcionadas por el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Global Affairs Canada para facilitar la venida de estudiantes de pregrado y post-grado de América Latina y el Caribe en universidades y colegios canadienses

95 Las macro universidades se definen por su tamaño (entre 40 y 60 mil estudiantes), un alto número de áreas disciplinarias, una alta concentración de presupuesto público atribuido al sector educativo, un patrimonio histórico y cultural importante y una alta diversidad en las áreas de investigación.

universidades en América Latina, incluido 23 convenios de intercambio estudiantil. Además, dicha universidad tiene más de 380 convenios en Europa, América del Norte, Asia-Pacífico y medio oriente, incluyendo 134 convenios de intercambio estudiantil. Además, ha firmado 50 convenios de co-tutela de tesis doctoral y 35 convenios con otros organismos internacionales y públicos. La PUC Rio en Brasil, por su parte, tiene 486 convenios con universidades extranjeras, incluido 347 de intercambio estudiantil. Los programas de movilidad o intercambio estudiantil están vinculados con el aseguramiento de la calidad en la medida que exigen un grado de reconocimiento de la calidad de la educación por parte de la universidad contraparte. Este proceso de reconocimiento incluye, de manera indirecta, una revisión de los sílabos de los cursos para la convalidación de los créditos.

De acuerdo al *World University Ranking* 2015-2016 realizado por Quacquarelli Symonds (QS), Argentina y México destacan en la región por el porcentaje de estudiantes internacionales⁹⁶. En Argentina, la Universidad de Palermo, la Universidad de Belgrano y la Universidad de Buenos Aires están entre las 400 universidades mundiales con el mayor porcentaje de estudiantes internacionales. En México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey también forma parte de este grupo. Brasil, Colombia y Chile no tienen a ninguna universidad entre las 400 mejores, considerando este ámbito⁹⁷.

Por otro lado, la internacionalización de la educación en la región también está ocurriendo a través de modalidades distintas al intercambio de alumnos. Destaca el crecimiento de instrumentos alternativos como los doble diplomas o joint degrees y de los estudios a distancia.

Los “doble diplomas” y “joint degrees”⁹⁸ han sido cada vez más utilizados como instrumentos de internacionalización de la educación superior en América Latina⁹⁹. En práctica, los doble diplomas son más comunes, ya que son administrativamente más sencillos¹⁰⁰, pero ambas son modalidades relativamente nuevas y que se hacen a nivel de cada universidad.

En la región latinoamericana es difícil obtener una lista exhaustiva del avance de estas modalidades, pero hay evidencia de que cada vez más universidades latinoamericanas han firmado convenios de doble diploma o de *joint degree* con sus pares a nivel internacional.

Los doble diplomas se pueden hacer de manera presencial (el estudiante pasa un periodo en una universidad, un periodo en la otra universidad) o a distancia. En

99 Cabe mencionar la distinción entre ambos. El primero se refiere a un programa que se realiza entre dos o más universidades socias, y al final el estudiante obtiene el título en cada una de las universidades involucradas. El joint degree sólo otorga un título común al final del programa.

100 “Mapping International Joint and Dual Degrees: U.S. Program Profiles and Perspectives”, American Council on Education, 2012.

este último caso, los estudiantes siguen todos los cursos en su país, y el examen es controlado y reglamentado por una institución del país de origen del doble diploma.

Recuadro 2: Ejemplo del *University of London International Programme (ULIP)*:

Inicialmente fue creado como un programa de cursos de pregrado a distancia para estudiantes que deseaban estudiar de manera independiente; sin embargo, el programa ha evolucionado y ahora muchas instituciones afuera de Universidad de Londres (UoL) proponen ofrecer los cursos de este programa a los alumnos matriculados en su entidad, con pago de derechos de escolaridad adicionales.

Cualquier entidad en el extranjero puede enseñar el ULIP pero la Universidad de Londres exige que las entidades que enseñan los cursos de este programa sean reconocidas bajo el *Teaching Institutions Recognition Framework (TIRF)*, lo que constituye una señal adicional de calidad de las instituciones.

En América Latina, a la fecha solo una universidad en Argentina (la Asociación Internacional de Estudios) ha logrado la autorización, pero hay siete universidades¹⁰¹ que han hecho una demanda oficial para enseñar el ULIP.

Los doble diplomas facilitan la internacionalización de los estudiantes¹⁰², pero también funcionan como un mecanismo indirecto de señalización por parte de las universidades, que, al vincularse con una universidad de prestigio, pueden dar cuenta de la calidad de la institución. Por eso es que esta tendencia ha sido dominada principalmente por las iniciativas y las estrategias de algunas universidades.

Las universidades de Brasil y México son las más activas en este ámbito. Así, por ejemplo, la Puc Rio ha firmado 10 convenios de doble diplomas con otras universidades de Francia, Alemania, Italia, España, EEUU y Perú. Pero otros países también están desarrollando esta actividad, por ejemplo, la Escuela de Ingeniería y Ciencias de la Universidad de Chile actualmente tiene un convenio de doble título con las escuelas centrales de Francia, y en Argentina, la Universidad de Palermo firmó en 2014 un convenio de doble titulación con la LSE para un programa de licenciatura en Management.

101 La Universidad de Palermo en Argentina, la Universidad Privada de Bolivia, la Universidad Santiago de Chile, la Universidad de Montevideo en Uruguay y en Perú hay tres, la Universidad San Ignacio de Loyola, la Universidad de Lima y la Universidad del Pacífico.

102 "Double- and Joint-Degree Programs: Double Benefits or Double Counting?", J. Knight,

La educación a distancia también es una modalidad de enseñanza creciente y que forma parte del proceso de internacionalización de la educación, de acuerdo a Rama (2012). Esta presenta varias ventajas. Primero, evita los gastos de reproducción de los contenidos del aprendizaje, y representa una opción relativamente menos costosa para ofrecer cursos de calidad, en muchos casos ofrecidos por universidades prestigiosas. Además, la educación a distancia representa costos menores y flexibilidad para los estudiantes. Finalmente, la educación a distancia representa una manera de cubrir las deficiencias o de complementar los programas ofrecidos en la universidad local. Sin embargo, también es cierto que existen algunos retos pedagógicos de la educación a distancia, como por ejemplo la pérdida de la interacción social en el aprendizaje, el menor rol o presencia del educador, así como también la disminución de la discusión crítica en clase¹⁰³.

En algunos casos, la educación a distancia está vinculada a convenios de doble titulación, como el caso de la ULIP previamente descrito. Al elegir esa opción, las universidades locales tienen que comprar los recursos de aprendizaje, es decir, el contenido de las clases, de exámenes, de bibliografía, establecidos por las universidades extranjeras para poder ofrecer oficialmente el diploma. Así, las universidades locales compran los derechos de propiedad intelectual sobre el contenido de los cursos ofrecidos por las universidades extranjeras, y este contenido educativo adicional se refleja en el precio que los alumnos pagan por los cursos a distancia. Cabe mencionar que dicho contenido debe ser respetado y seguido estrictamente por los profesores de las universidades locales.

Reconocimiento y garantía de calidad

El reconocimiento de títulos y los sistemas de acreditación de las carreras son componentes esenciales de la internacionalización de la educación superior de un país. Sin el procedimiento de reconocimiento de títulos, los diplomas extranjeros no tienen ningún valor en un país. Por eso, la ausencia de un procedimiento de reconocimiento de títulos bien establecido constituye un obstáculo para la movilidad internacional de estudiantes. Además, un sistema de acreditación de las carreras es clave para informar a los diferentes usuarios del sistema (estudiantes, universidades y empleadores) sobre la calidad de las mismas y esto también facilita la movilidad.

El análisis de esta dimensión de la internacionalización revela una gran variedad de modelos de reconocimiento de títulos y aún más en la garantía de calidad. Por ello, los últimos años han estado caracterizados por los esfuerzos de estandarización por parte de los gobiernos de diferentes países de la región latinoamericana, a través de la firma de convenios bilaterales y multilaterales. En

103 (Anderson & Dron, 2011) en The International Review of Research in Open and Distributed Learning.
Link: <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/890/1663/>

este contexto, algunas universidades han avanzado de manera independiente y creciente hacia la acreditación de sus programas a través de agencias acreditadoras privadas internacionales, como por ejemplo la *Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET).

El reconocimiento de los títulos es el procedimiento por el cual los estudiantes o trabajadores extranjeros pueden obtener una forma de equivalencia de sus títulos nacionales en un diploma del país de destino para poder estudiar o ejercer una profesión en ese lugar. Dicho de otro modo, se refiere a la aceptación por un país de un título o diploma que viene del extranjero.

Lo anterior implica que cualquier persona que solicite este procedimiento debe haber realizado estudios similares, o sin diferencias sustanciales, en otro país. Es decir, el diploma o título obtenido en otro país no tiene que ser totalmente parecido para poder resultar en su reconocimiento en el extranjero, si el objetivo es continuar sus estudios en este país extranjero¹⁰⁴.

Sin tal procedimiento, los estudios de una persona no tienen ningún valor en el extranjero. Por eso, para atraer o “exportar” estudiantes se necesita un sistema de reconocimiento de títulos bien establecido, transparente y simple.

En América Latina, varias iniciativas regionales pretenden precisamente fomentar la cooperación entre los países de la región en este campo. Destaca el convenio Andrés Bello (de 1970 y sustituido en 1990), que incluye varios países de América Latina y España, así como el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior propuesto por el Instituto Internacional para la Educación Superior de América Latina y El Caribe (Unesco, 1974), el Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de posgrado en la región Mercosur (1996) o más recientemente la Declaración de la Conferencia Regional sobre Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES 2008).

Además de estos convenios regionales, cada país mantiene una legislación específica para el reconocimiento de los títulos extranjeros y en este ámbito hay una gran diversidad en los modelos nacionales de reconocimiento de títulos. En general, cuando hay convenios bilaterales vigentes entre países, estos guían el reconocimiento de títulos sin necesidad de evaluación o examen. Cuando no hay convenio, el gobierno homologa una o varias universidades, frecuentemente públicas, para realizar el procedimiento. En este caso, la universidad designada evalúa unilateralmente si los estudios seguidos por cada estudiante corresponden con formaciones ofrecidas dentro de sus propias facultades. Si la universidad considera que la formación es similar, entonces otorga al estudiante una *revalidación* de su título.

104 Abadie (2013).

La tabla siguiente presenta, aunque de manera no exhaustiva, los convenios bilaterales que los países considerados han firmado con países extranjero para el reconocimiento mutuo o la revalidación de títulos universitarios. En efecto, en los últimos años, la firma de acuerdos bilaterales ha sido una estrategia útil para el desarrollo de la movilidad estudiantil dentro y afuera de la región latinoamericana.

Tabla 11: Convenios bilaterales de reconocimiento mutuo de títulos, 2015

Argentina	Colombia	Chile	México	Brasil
México	Ecuador	Argentina	Colombia	Reino Unido
Venezuela	Portugal	Alemania	Ecuador	Francia
Bolivia	Chile	Brasil	Argentina	Alemania
Chile	España	España	España	Paraguay
Colombia	Bolivia	Francia	Chile	Argentina
Dominicana	México	Israel	Francia	Uruguay
Ecuador	Argentina	Paraguay	Paraguay	Venezuela
España	Cuba	Uruguay	Uruguay	Bolivia
Italia	Perú	Guatemala	Guatemala	Portugal
Panamá	Rusia			
Perú	Alemania			
Paraguay	Bulgaria			
Uruguay	Costa Rica			
El Salvador				

Fuente: Ministerios de Educación de Argentina, Colombia, Chile, México y Brasil.

La acreditación de las carreras en la educación superior se refiere a un proceso usualmente voluntario, solicitado por las universidades a una agencia (nacional o internacional) o a un sistema público establecido por el gobierno, para evaluar y medir la calidad de sus servicios y programas educativos.

De acuerdo al Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), los sistemas de acreditación “evalúan una institución o programa en función de sus propósitos declarados y de un conjunto de estándares definidos en conjunto con los actores pertinentes, y luego dan garantía pública acerca del grado en satisfacer tanto sus propósitos como los estándares o criterios definidos”¹⁰⁵.

105 CINDA, 2012: Informe de la Educación Superior.

Dado el proceso de internacionalización de la educación superior, la acreditación cobra cada vez más importancia como herramienta para garantizar la calidad del servicio educativo y facilitar la movilidad de alumnos o la cooperación entre instituciones. La práctica en los países analizados presenta algunas diferencias, que se detallan en la siguiente tabla. En la mayoría de casos, la acreditación es voluntaria, permite acreditar tanto a instituciones educativas como un todo o solo a algunos programas y los resultados negativos (en casos de no acreditación por falta de calidad o de cumplimiento con los requisitos) dan lugar a sanciones. Donde hay mayores diferencias es en si es que la acreditación está vinculada con el financiamiento de las instituciones o programas.

Tabla 12: Características de los modelos de acreditación en países seleccionados

País	¿Qué se acredita?	Obligato- riedad	¿Vincu- lado al financia- miento?	¿Sanciones?
Argentina	Programas	Obligatoria	Sí	Sí
Brasil	Programas e instituciones	Obligatoria	No	Sí
Chile	Programas e instituciones	Voluntaria	Sí	Sí
Colombia	Programas e instituciones	Voluntaria	No	No
México	Programas e instituciones	Voluntaria	Sí	Sí
Perú	Programas e instituciones	Voluntaria	No	No
España	Programas	Obligatoria	No	Sí

Fuente: Políticas de Educación Superior en Iberoamérica 2009 - 2013

Una tendencia interesante observada en los últimos años es el proceso de internacionalización de la acreditación de las universidades, que puede explicarse por la multiplicación de los programas a nivel internacional, el rápido incremento de la movilidad estudiantil y de docentes en la región, el desarrollo de la educación a distancia y la internacionalización de los currículos en América Latina. Este proceso de internacionalización se ha dado de tres maneras principales:

Primero, a nivel regional, los países de América Latina han sido activos en fomentar los intercambios de mejores prácticas en la acreditación internacional a través su participación en **redes multilaterales regionales e internacionales de acreditación**.

La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), compuesta de 14 países de América Latina y del Caribe, y de 5 organismos

regionales, fue creada en 2003, con el objetivo de: «promover la cooperación y facilitar el intercambio de información y las buenas prácticas entre los distintos organismos y entidades de acreditación de la calidad de la educación superior. Se trata, de este modo, de alcanzar la cohesión regional en materia de evaluación de la calidad al objeto de propiciar el reconocimiento de programas e instituciones con el fin de favorecer la movilidad y el intercambio de estudiantes y profesores»¹⁰⁶. La RIACES constituye una red de discusión en cuanto al intercambio de las mejores prácticas en el sector de la acreditación y de la evaluación.

Asimismo, los países miembros de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria crearon en 1998 una Agencia Internacional de Acreditación, estableciendo un proceso de acreditación “voluntario y riguroso” para armonizar y mejorar la calidad de las entidades de educación superior en la región. Esta Agencia también tiene el objetivo de mejorar el intercambio de las mejores prácticas entre países miembros, en el sector de la acreditación.

La participación en estas redes internacionales impone la adopción de estándares internacionales en el sistema nacional de acreditación de los países y eso contribuye a la simplificación y predictibilidad de los procedimientos.

Segundo, la acreditación internacional también ha sido un elemento incluido en la **firma de tratados regionales de integración o de libre comercio entre países**, como lo indica la tabla siguiente:

Tabla 13: Acuerdos regionales

Año	Acuerdo	Países Miembros	Características
1974		Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, México, Montenegro, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Perú, Santa Sede, Surinam, Venezuela	Promueve la equivalencia académica a través de un proceso formativo similar.

¹⁰⁶ Glosario internacional de evaluación de la calidad y acreditación”. Documento Madrid 2004, RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior), editado por Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Orense, Madrid.

1978		Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y Argentina en proceso de adhesión	Favorece el fortalecimiento y la configuración y desarrollo de un espacio cultural común. Busca generar consensos y cursos de acción en cultura, educación, ciencia y tecnología, con el propósito de que sus beneficios contribuyan a un desarrollo equitativo, sostenible y democrático de los países miembros.
1996		Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela	Reconocimiento de los títulos universitarios de grado otorgados por las universidades reconocidas de cada país, exclusivamente para los estudios de postgrado.
1999	Se aprueba el reconocimiento de títulos de grado y postgrado con una acreditación de los estados socios, solamente para el ejercicio de actividades de docencia e investigación.	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Venezuela	

Al nivel subregional, los países miembros del MERCOSUR implementaron en 1992 el Mecanismo Experimental de Acreditación de la Educación Superior (MEXA), que hasta 2008 realizaba la acreditación de las carreras de medicina, ingeniería, astronomía. Luego, en el 2008 se incluyó en este mecanismo a más carreras y más universidades en la región. En la región centroamericana se creó también el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), el cual tiene la responsabilidad de acreditar las agencias y garantizar que las formaciones sean adaptadas a las necesidades profesionales de los países de la región.

Además, la mayoría de los tratados de libre comercio firmados entre países de la región han incluido la imposición de estándares comunes entre países socios de un tratado en cuanto a la acreditación y la evaluación de las carreras (Rama, 2009). En la región latinoamericana, la firma de tratados de libre comercio entre Chile, México, Perú, Colombia, Centro América y República Dominicana implican la implementación de estándares comunes en términos de acreditación y evaluación de programas e instituciones de educación superior.

Esos acuerdos constituyen una base para fomentar la movilidad internacional entre países miembros. En efecto, al armonizar procedimientos tales como la bibliografía, el contenido de las clases o métodos de evaluación, permiten también la uniformización de los programas a nivel regional en términos de calidad. En este contexto, por ejemplo, fue creado el programa de Movilidad Académica Regional para las Carreras Acreditadas (MARCA) para facilitar los intercambios estudiantiles entre universidades acreditadas y evaluadas por el sistema de acreditación en vigor en el MERCOSUR.

Finalmente, una tercera y última opción para fomentar la acreditación internacional en la región ha sido la utilización de los **servicios de acreditadores externos (agencias o redes universitarias)**.

A nivel internacional, algunas agencias, privadas o públicas, han progresivamente extendido sus actividades a nivel internacional. En este contexto, las agencias de los Estados Unidos y de Europa han sido particularmente proactivas y sus acreditaciones han sido un instrumento importante para informar sobre la calidad de universidades en diferentes países.

Hay algunos ejemplos de este proceso. En los Estados Unidos, ocho agencias se ocupan del proceso de acreditación por regiones. La SACS (Asociación de Escuelas y universidades del Sur de Estados Unidos) se encarga de los estados del sur del país y, recién se ha extendido a cinco universidades de México (incluida la Universidad de Monterrey). Similarmente, la agencia estadounidense *Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET) tiene acreditaciones vigentes en una universidad de Chile, en 3 universidades de Colombia, en 5 universidades de Perú y en 13 universidades de México. En Europa, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) de España tiene proyectos multilaterales con la RIACES previamente mencionada y bilaterales con Perú, Colombia, México y Costa Rica. Así mismo, en la región, el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) tiene un Instituto Internacional para el Aseguramiento de la Calidad (IAC), que reúne 40 universidades de América Latina para la acreditación de varias carreras específicas.

Acceso y sostenibilidad

En el centro de los esfuerzos para reformar la educación superior internacionalmente está la relación, por un lado, entre el acceso y por el otro, la calidad del servicio. Un informe de la UNESCO en 1995 indicaba varias tendencias importantes que explican la tensión entre acceso y calidad, específicamente, una tasa de crecimiento de 360% para las universidades privadas y un aumento del 28% para las instituciones públicas

entre 1975 y 1995. Desafortunadamente, dicho crecimiento no coincide con las mejoras correspondientes en la calidad del servicio. Esto puede explicarse en parte por el rol de la privatización en la expansión de la educación superior en instituciones que no quieren estar sujetas a una supervisión reguladora.

En este ámbito, los gobiernos han sido claramente los protagonistas en el desarrollo de programas de becas y en la promoción de cooperación internacional en cuanto a la investigación.

• **Becas y fuentes de financiamiento**

En América latina, las fuentes de financiamiento para la movilidad estudiantil han aumentado con el tiempo. Los gobiernos y sus agencias nacionales, de manera unilateral o en el contexto de alianzas multilaterales, han desarrollado programas de becas, especialmente para estudiantes con menores ingresos. Además, las universidades, así como las fundaciones internacionales, también han sido cada vez más activos en la provisión de financiamiento.

Al nivel regional, los países de América latina también han desarrollado los programas de becas para facilitar el movimiento de los estudiantes a través las universidades de la región. Algunos ejemplos son particularmente relevantes. Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de su programa de Alianza para la Educación y la Capacitación (PAEC) ofrece una serie de becas para pre y posgrados y en cooperación con universidades en América Latina. La Red de Macro Universidades mencionada previamente, en su programa de movilidad estudiantil, también incluye varios programas de becas.

Las alianzas regionales, como la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), también otorgan becas de manera recíproca, para que los estudiantes estudien en uno de los países miembros de dicha Alianza.

Sin embargo, los gobiernos, individualmente, son la fuente más importante de financiamiento para la movilidad estudiantil. En Colombia, por ejemplo, ICETEX es una entidad del Estado que, gracias a recursos propios o terceros, otorga créditos y becas para poblaciones con menores recursos financieros. Tiene, entre otros, un programa de becas para estudiantes extranjeros de posgrado (“Programa de Reciprocidad para Extranjeros en Colombia”), programas especiales como el crédito educativo para artistas (“Artistas Jóvenes Talentos”) y, además, se ocupa de centralizar, canalizar y gestionar las ofertas de becas para colombianos que se van al exterior. Chile implementó en 2008 el amplio programa Becas Chile Programme para financiar los estudios en el extranjero de hasta 30,000 estudiantes. México también implementó el Proyecto 100,000, similar a la iniciativa *100,000 Strong in the Americas* en 2013 para enviar dicha cantidad de estudiantes mexicanos a los Estados Unidos y recibir 50,000 estudiantes estadounidenses en México. Un programa similar fue creado para enviar 100,000 estudiantes mexicanos a Canadá¹⁰⁷.

107 David Tobenkin: Latin Americas Partnership Cross Bord, 2016

• **Financiamiento de la investigación**

Los gobiernos, de manera unilateral o en asociación con fundaciones privadas - a través de agencias científicas nacionales y de las universidades - han multiplicado los programas de becas y de cooperaciones en proyectos científicos internacionales. Un resumen general de los tipos de iniciativas gubernamentales, académicas y privadas, a nivel nacional, regional e internacional, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 14: Financiamiento de la investigación

Iniciativas gubernamentales	Cooperación con fundaciones internacionales (Beca Chevening, Max Planck) Cooperación directa con universidades (Universidad de Chile y Universidad de Birmingham)
Agencias nacionales de investigación	Chile: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) Brasil: Sao Paulo Research Foundation (FAPESP) Colombia: Departamento Administrativo de ciencias, tecnología e innovación (COLCIENCIAS) Argentina: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT)
Planes a largo plazo	Brasil: Programa “Ciencia sin Fronteras” México: Programa sectorial de Educación 2013 - 2018 Colombia: Plan de fomento del capital humano 2012
Universidades (ejemplos)	Universidad de Buenos Aires: 566 becas de investigación vigentes Universidad de Chile: programa de financiamiento Basal Participación en proyectos europeos: Acciones Marie Curie Universidad Nacional Autónoma de México: programa de becas del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS UNAM) Proyecto CODOC - Cooperación para la educación doctoral entre África, Asia, América Latina y Europa

Los gobiernos son los actores más activos en este ámbito y consecuentemente han fomentado cada vez más la cooperación en el campo de la investigación entre países. Por ejemplo, en 2011, el gobierno brasileño implementó el programa Ciencia sin Fronteras para mejorar la innovación científica y técnica en el país, precisamente en los sectores de matemáticas, ingenierías, industrias creativas. El objetivo inicial era enviar 101,000 estudiantes brasileños de pregrado y posgrado a las mejores universidades del mundo a hacer instancias de investigación. Además, gracias a un programa de “inbound fellowships”, Ciencias sin Fronteras pretendía atraer a 1250 investigadores (jóvenes y séniores). Sin embargo, el presupuesto del programa fue reducido significativamente en 2016, a causa de las dificultades económicas del país.

En México, el gobierno implementó un Programa Sectorial de Educación 2013-2018, con énfasis en fomentar la investigación científica y tecnológica y promover la generación y divulgación de conocimiento de impacto para el desarrollo del país. México y Reino Unido también establecieron una cátedra itinerante entre 24 instituciones de educación superior en las áreas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, artes, humanidades y ciencias sociales. En este programa, académicos e investigadores de dichas instituciones socias comparten cátedras y conferencias magistrales durante dos semanas en el otro país.

Otro ejemplo es el de Colombia que en el 2012 implementó un plan de fomento del capital humano, con un enfoque especial en el desarrollo de la investigación y el intercambio estudiantil internacional.

Además, en los últimos años, los acuerdos público-privado (particularmente entre entidades científicas gubernamentales y fundaciones privadas internacionales) se han multiplicado. Por ejemplo, a través de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), el gobierno chileno ha firmado varios convenios de becas con fundaciones internacionales, tal como la Fundación Alexander von Humboldt y la Sociedad Max Planck en Alemania, el Centre National de la Recherche Scientifique CNRS en Francia, o la Comisión Fulbright en los Estados Unidos. Por su parte, Chile se ha beneficiado de un aumento en las becas Chevening otorgadas por el Reino Unido, a través el Fondo Newton-Picarte. En 2014, las organizaciones de financiamiento público de Chile y Reino Unido coordinaron para cofinanciar un proyecto de investigación entre la Universidad de Birmingham y la Universidad de Chile, uno entre el instituto Roslin de la Universidad de Edimburgo y la Universidad de Chile, entre otros.

Las entidades públicas pueden también firmar convenios de fomento de la investigación directamente con las universidades. Por ejemplo, a través de la Fundación para la Investigación del Estado de Sao Paulo (FAPESP), el gobierno brasileño firmó en 2012 acuerdos para la cooperación científica con la universidad de Edimburgo, de Bango y el Instituto Educativo de la Universidad de Londres. Este tipo de convenio entre agencias de investigación públicas generalmente incluye becas para la movilidad de estudiantes, doctores y profesores en el contexto de proyectos de investigación específicos.

Individualmente, las universidades latinoamericanas se han involucrado de manera significativa en programas internacionales de investigación ofrecidos por gobiernos extranjeros o proyectos multilaterales. Eso incluye, por ejemplo, la cooperación en programas europeos de investigación (Acciones Marie Curie), estadounidenses (CIVITAS Latin America) y canadienses (*Emerging Leaders in the Americas Program*).

La cooperación internacional con la Unión Europea ha sido particularmente fuerte. Entre 2007 y 2014, más de 150 organizaciones latinoamericanas participaron en más de 400 proyectos registrados bajo el programa Marie Curie. Brasil fue el país más activo (187 proyectos) seguido por Argentina (92), y México (71)¹⁰⁸. En total, son 3700 investigadores latinoamericanos y caribeños que participaron en el programa de Acciones Marie Curie. En efecto, estos resultados son un buen reflejo de que Brasil, Argentina y México han sido los países más involucrados en la cooperación internacional en el sector de la investigación con Europa.

Finalmente, las universidades latinoamericanas, individualmente, ofrecen programas de fomento de la investigación. En abril 2016, la Universidad de Buenos Aires tenía 566 becas de investigación vigentes, por ejemplo, y también proponía programas de fomento de la investigación, disponibles para postulantes graduados de universidades nacionales. Otros ejemplos son la Pontificia Universidad Católica de Chile, que ofrece una estadía de investigación para estudiantes extranjeros dirigida por un profesor especialista en el tema de interés definido, y la Universidad de Chile, que tiene residencias y departamentos para los investigadores internacionales.

México, por su parte, ha sido particularmente activo en cooperar con universidades internacionales para fomentar sus capacidades de investigación académica en ciencias y tecnologías. Específicamente, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey ha establecido oficinas de relaciones internacionales en el extranjero para fomentar y reforzar su propia estrategia de internacionalización. Por ejemplo, estableció estas oficinas en la University of British Columbia en Vancouver, en Yale University, la Universitat Politècnica de Catalunya y la Pontificia Comillas en España, la Universidad de Hull en el Reino Unido y la Universidad de Fudan en Shanghái. En 2014, el Instituto Tecnológico de Monterrey empezó una cooperación de investigación sobre las nanotecnologías con el MIT en los Estados Unidos.

III.3. Estado de la internacionalización de la educación superior en el Perú

De las universidades de máxima categoría en Latinoamérica, cinco países dominan los puestos más altos: Brasil, Chile, México, Argentina y Colombia. De acuerdo a un estudio realizado en el 2011 por la Universidad Queensland en Australia, la Pontificia Universidad Católica del Perú está en el puesto 34. Esto plantea una importante interrogante respecto a la relación entre indicadores económicos y educativos. A partir del 2011, cada país de los cinco países mencionados anteriormente gasta de 4 a 5 por ciento de su PBI en educación, mientras que en el Perú la cifra es sólo de 2.7 por ciento. En otras palabras, Perú gasta solamente la mitad en educación en comparación a sus cinco países vecinos. A pesar que la mayoría de las principales

108 Office of the European Union: Higher education cooperation between the European Union, Latin America and the Caribbean, 2015

escuelas estudiadas son instituciones privadas, esto puede indicar que los mayores niveles de financiación significan que los estudiantes pueden estar mejor preparados cuando entren a una universidad, y por consiguiente se desempeñarán mejor en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. (Karim, S 2011)

Siguiendo la tendencia observada en la región, en Perú también se han dado avances evidentes en el proceso de internacionalización de la educación superior, aunque en niveles comparativos aún hay atraso en algunos ámbitos. Los avances se han dado principalmente por las iniciativas individuales y descoordinadas de algunas universidades¹⁰⁹, aunque más recientemente también destaca la expansión de becas ofrecidas por el gobierno. El atraso se da principalmente en algunas de las condiciones necesarias para generar un entorno favorable a la internacionalización: el nivel de inglés de los alumnos y docentes, la complejidad de los procesos administrativos de reconocimiento de títulos y el inadecuado sistema de acreditación, descrito previamente en este documento.

Al igual que en otros países de la región, el Ministerio de Educación es el responsable de definir las políticas de internacionalización de la educación superior, pero como se observa en la siguiente tabla hay otros actores que tienen un rol importante. Por ejemplo, la SUNEDU se encarga de la política de reconocimiento de títulos, mientras que el Pronabec administra la oferta y asignación de becas para estudios en el extranjero y el Concytec desarrolla las políticas de promoción de la investigación.

III.3.1 La apertura y movilidad internacional

Perú no destaca en la región por el número de estudiantes universitarios de intercambio. En el 2013, solo 14 mil alumnos salieron a estudiar, lo que equivale a 0,046% de la población. Dicho porcentaje es menor al observado en otros países de la región como Chile y Colombia, que tiene un nivel de ingreso por habitante similar al peruano. Otros países, como Brasil y México, “exportan” un mayor número de estudiantes, pero eso se explica porque tienen una mayor población.

Los mayores países de destino para los peruanos son España, EEUU, Italia, Cuba y Francia, que representan respectivamente 24.5%, 17.4%, 12.3%, 8% y 5% del total de estudiantes peruanos en el extranjero cada año. De hecho, destaca que el porcentaje de estudiantes peruanos que va a países de la OECD (80%) es menor al observado en otros países, como Brasil, Colombia y México (que supera el 90%) (OECD, 2013).

109 Banco Mundial: Educación Superior en América Latina, 2005

Tabla 15: Flujo anual de “exportación” de estudiantes universitarios, 2013

País	Número total de estudiantes	% de la población
Alemania	119,123	0.148
Colombia	25,509	0.054
China	712,157	0.052
Chile	8,937	0.051
Perú	14,204	0.046
México	27,118	0.022
EE.UU.	60,292	0.019
Argentina	7,166	0.017
Brasil	32,051	0.016
India	181,872	0.014

Fuente: Estadísticas de la UNESCO.

Además, de acuerdo al ranking global QS de 2015/2016, no hay ninguna universidad peruana dentro de las mejores 400 universidades del mundo en términos de número de estudiantes internacionales. En términos de facultades internacionales; es decir, considerando el número de profesores y académicos extranjeros, sólo se encontraba una universidad peruana entre las 400 mejores (Universidad Peruana Cayetano Heredia con el puesto 367).

Este relativo retraso se puede explicar por varias razones. Primero, el bajo nivel de inglés promedio de los estudiantes y docentes es una limitación importante. Segundo, los procesos de reconocimientos de títulos son engorrosos y dificultan el intercambio de alumnos. Finalmente, el inadecuado sistema de acreditación de la calidad, descrito previamente, también impide generar la información necesaria para agilizar los intercambios y las cooperaciones entre instituciones. De acuerdo a las entrevistas realizadas como parte de este estudio, existe cierto consenso acerca de estas causas, pero además se menciona que un problema más estructural es la baja calidad promedio de la educación universitaria, que también impide que el proceso de internacionalización sea generalizado y natural.

En general, las universidades en Latinoamérica enfrentan retos tanto en proporcionar un mayor acceso a sus instituciones – particularmente para los estudiantes más pobres – como en mejorar la calidad de sus esfuerzos en enseñanza, aprendizaje e investigación.

En términos de enseñanza y aprendizaje, es importante entender los factores históricos y culturales que han dado forma al desarrollo universitario en la región. Estudios, tales como aquéllos realizados por González (1966, citado en Tunnermann, 1998 La declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI 16, 3-21) describen a las universidades Latinoamericanas como:

'librescas, dogmáticas, memorizantes, sin enseñanza de las ciencias y sin investigación científica, carentes de bibliotecas y laboratorios, integradas por facultades profesionales autónomas en las que primaba un espíritu más gremial que universitario, con...profesorado de tiempo parcial, dueños de cátedras vitalicias y alumnos de tiempo parcial quienes participaban de manera decisiva en los cuerpos académicos y administrativos ...' Tunnerman sugiere que las universidades Latinoamericanas enfrentan retos heredados del siglo 19.

'Medio pelo' es un término coloquial común para referirse a las muchas universidades de baja calidad – generalmente privadas – a lo largo del Perú que actúan como 'fábricas de títulos' fabricando diplomas a cambio de pagos cada vez mayores y sin proporcionar verdaderas habilidades de aprendizaje o profesionales para competir en el mercado laboral¹¹⁰.

Aunque esta figura no se aplica a todas las universidades en la región, todavía hay mucho que hacer en términos de mejorar la calidad tanto en la enseñanza y el aprendizaje como en las actividades de investigación.

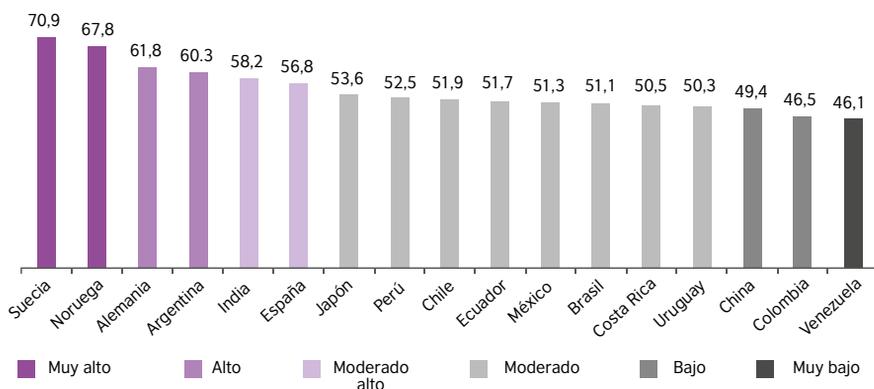
Recientes acontecimientos en el Reino Unido han presenciado la introducción del Marco de Excelencia Docente (MED) por el cual las universidades serán calificadas de acuerdo a los resultados en el aprendizaje de los estudiantes, uno de los cuales será las tasas de empleo de sus graduados. Del mismo modo, hay formas de evaluar la calidad de la investigación, principalmente el énfasis en el impacto de la investigación. A nivel internacional, ha habido un cambio en los últimos años para que la educación superior rinda cuentas sobre las actividades de investigación financiadas por el erario público. Hay evidencia de que una de las consecuencias más importantes de la investigación colaborativa es un aumento en la calidad e impacto de las obras publicadas – cuanto más alta es la proporción de artículos publicados en colaboración, mayor es el impacto global.

Dicha colaboración para las universidades en Latinoamérica necesitan operar en dos niveles: verticalmente, en términos de construir vínculos de investigación entre países sudamericanos y las principales universidades en Norteamérica y Europa; y horizontalmente, en términos de desarrollar vínculos de investigación entre y dentro de los países latinoamericanos.

110 Calle, G.L. 2016 Riesgos y Perspectivas Globales 14.10.2016

En cuanto al nivel de inglés, el índice generado por English First coloca a Perú en un nivel moderado, similar a Chile, por debajo de Argentina y de la mayoría de países con ingresos altos, pero por encima de Colombia.

Gráfico 29: Índice de dominio del inglés



Fuente: EF Standard English Test

Si bien la posición del Perú en términos de nivel de inglés es relativamente positiva en la región, existe cierto consenso en señalar que el nivel actual de los estudiantes constituye un obstáculo importante y que condiciona a los estudiantes a preferir como destino en el exterior a países donde se habla español¹¹¹.

Debido a este diagnóstico, el gobierno peruano ha tomado algunas acciones. Por ejemplo, desde 2014, el gobierno se comprometió con una estrategia nacional de bilingüismo hasta 2021, bajo el programa “Perú, país bilingüe” para mejorar el aprendizaje y la práctica del inglés en las universidades nacionales. Así, el gobierno se fijó el objetivo de garantizar el bilingüismo de más de 280,000 profesores peruanos, y como parte de esta iniciativa también ha buscado apoyarse en cooperaciones internacionales, entre ellas un memorando de entendimiento con el Reino Unido para la cooperación en la implementación de estrategias relacionadas con la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés.

Otro elemento de la movilidad y apertura dentro del proceso de internacionalización de la educación superior es el uso modalidades formativas innovadoras, como el doble grado o joint degree. Y es en este ámbito, en el que se ha observado que las universidades peruanas han intensificado sus esfuerzos para fomentar la creación de convenios con entidades extranjeras, siguiendo así las tendencias regionales en este campo.

111 “English in Peru: An examination of policy, perceptions and influencing factors”, British Council, May 2015.

Los doble diplomas se han multiplicado en los últimos años en el Perú. Por ejemplo, la Universidad del Pacífico, la Universidad de Lima y la Universidad San Ignacio de Loyola han firmado acuerdos de doble diploma con la Universidad de Londres, a través del University of London International Programme. Igualmente, la Universidad ESAN tiene 9 acuerdos de doble grados con universidades en Francia, Alemania, España y Estados Unidos, y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas tiene 20 acuerdos de doble grado con universidades en Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Suiza (fuente UPC: <http://www.upc.edu.pe/internacional/convenios-internacionales/doble-grado>).

Una tendencia similar se observa con el avance de las modalidades de educación a distancia. Las universidades más grandes del Perú se han integrado bien y han desarrollado programas de educación virtual, tanto a nivel local como internacional. De hecho, la universidad ESAN fue un líder regional en desarrollar la educación a distancia, a través de sedes descentralizadas en el extranjero (Rama 2012).

III.3.2 Reconocimiento de títulos y garantía de calidad

En este ámbito destacan algunos contrastes en el caso peruano. En primer lugar, el Perú ha sido uno de los países más activos de la región en la firma de convenios bilaterales de reconocimiento mutuo de títulos. Sin embargo, existe cierto consenso entre los expertos entrevistados como parte de este estudio en que los procesos administrativos son extremadamente engorrosos y constituyen una limitación real. En segundo lugar, en cuanto a los procesos de acreditación de la calidad, hay un contraste entre el mal funcionamiento de la acreditación de la calidad por parte del Estado (que en parte motivó la reforma universitaria) y la búsqueda cada vez más activa por parte de las universidades de obtener acreditaciones por parte de instituciones internacionales de prestigio, desarrollando así un mecanismo alternativo de autorregulación, de la calidad, voluntario y moderno.

• Reconocimiento de títulos

El Perú ha sido relativamente activo en firmar convenios de reconocimiento mutuos de títulos. El Perú ha firmado convenios bilaterales para el reconocimiento mutuo de títulos con 30 países, incluyendo a Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Cuba y varios otros países de Latinoamérica, así como también España. El último convenio fue firmado con Francia en febrero 2016.

El número de acuerdos bilaterales firmados por el Perú es alto comparado con el resto de América Latina. De hecho, otros países como Argentina, Colombia y Chile han firmado respectivamente 14, 13 y 9 convenios de este tipo con países extranjeros.

Además, el país ha entrado en negociaciones para formar un nuevo acuerdo de reconocimiento mutuo de títulos con Rusia¹¹². Por otro lado, el Perú también forma parte de varios convenios regionales para el reconocimiento de títulos, diplomas y grados, como los previamente mencionados Andrés Bello y Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior de la UNESCO – IESALC.

Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, esta proactividad en términos de convenios bilaterales contrasta con la existencia de procedimientos bastante engorrosos, principalmente en los procesos de reconocimiento de títulos con países de la OECD, con los que no tenemos acuerdos, salvo los mencionados con España y Francia.

- **Acreditación internacional y garantía de calidad**

Lo descrito previamente en este estudio deja claro que el proceso de acreditación de la calidad en el Perú sufrió serias deficiencias. Además, el Perú no participa en la principal red de cooperación regional para la mejora de la acreditación de títulos, la RIACES mencionada anteriormente, lo que ha impedido incorporar las mejores prácticas internacionales. Y estas fallas limitan el proceso generalizado de internacionalización de la educación superior.

Frente a esta realidad, cada vez más universidades peruanas han buscado obtener la acreditación de sus programas por parte de instituciones internacionales. Por ejemplo, la Universidad San Ignacio de Loyola ha sido acreditada por la *Accrediting Council for Independent Colleges and Schools*, la UPC recientemente obtuvo la acreditación institucional por parte de la WASC Senior College and University Commission y la Universidad de Lima por la *Association to Advance Collegiate Schools of Business*¹¹³. Además, la Católica, la Pacífico, la Universidad de Lima y la Cayetano Heredia forman parte del Instituto Internacional para el Aseguramiento de la Calidad (IAC) del Centro Interuniversitario de Desarrollo. Sin embargo, este proceso de internacionalización de la acreditación se ha dado de manera principalmente descoordinada y de manera particular por parte de un número reducido de universidades.

III.3.3 Acceso y sostenibilidad

Este es un ámbito en el cual el Estado peruano ha sido protagonista en los últimos años. El otorgamiento de becas orientadas a la internacionalización ha crecido en el Perú, siguiendo una tendencia similar al resto de la región. De hecho, algunos entrevistados consideraron que Perú destacaba en Latinoamérica como uno de los

112 <https://www.forumspb.com/en/>

113 <http://elcomercio.pe/suplementos/comercial/educacion-superior/conoce-que-universidades-estan-acreditadas-nivel-internacional-1001706>

países más proactivos en este ámbito. Esto se observa en el mayor financiamiento de becas por parte de Pronabec.

- El gobierno peruano inició en 2011 el programa **“Beca 18 Programme”** para dar becas a los estudiantes de pregrados con pocos ingresos, para financiar estudios en inglés. La beca tiene un eje internacional, precisamente para permitir a estudiantes con pocos ingresos financieros ir a estudiar al extranjero.
- El MINEDU, a través del Pronabec, ha desarrollado el programa **“Beca presidente de la República”**, para permitir a estudiantes de maestría y post-grados ir a estudiar en una de las 400 mejores universidades del mundo de acuerdo al *QS World University Ranking*, el *Academic Ranking of World Universities (ARWU)* y el *Times Higher Education World University Ranking*. Entre 2012 y 2016, casi 1300 becas que fueron otorgadas, incluyendo 133 para estudios en Chile, 230 en Argentina, 44 en México, 572 en España, 38 en el Reino Unido y 145 en Australia.
- El Pronabec también tiene un programa de **“Becas de Capital Humano de Posgrado”**, para la movilidad internacional con una orientación principal sobre la investigación. En este contexto, becas son disponibles para la movilidad de estudiantes peruanos de posgrado a China o Colombia¹¹⁴.
- Cabe también mencionar algunas **becas especiales**, es decir becas que se enfocan en el financiamiento de un objetivo más preciso y que se integran en el proceso de internacionalización de la educación superior. Entre éstas, el PRONABEC financia anualmente una suma importante de estudiantes para el aprendizaje de idiomas extranjeros, tal como el inglés, el francés y el portugués. En este contexto, para mejorar su sistema de atribución de las becas, el PRONABEC ha buscado la cooperación de instituciones externas. En el 2014, el Perú firmó un convenio con *the UK Higher Education International Unit*, para dar becas de posgrado a estudiantes peruanos con pocos ingresos, que desean ir a estudiar al Reino Unido¹¹⁵.

El número total de becas con una dimensión internacional ofrecidas durante el periodo 2012- 2016 fue de casi 28,000. Sin embargo, tal dinamismo en la provisión de becas revela algunas debilidades, que fueron sustentadas por nuestros entrevistados. De hecho, un problema al que se enfrenta el Perú es que, si bien las fuentes de financiamiento son numerosas, el nivel de inglés todavía sigue bajo. Consecuentemente, de acuerdo al British Council (2015), aunque muchos estudiantes tengan financiamiento, difícilmente pueden ir a las universidades más prestigiosas del mundo, porque usualmente exigen niveles elevados de inglés.

114 Ministerio de Educación: 100mil Becas, 2016

115 <http://www.international.ac.uk/media-centre/press-releases/new-uk-peru-postgraduate-scholarship-scheme-announced.aspx>

III.3.4 ¿Cuál es el lugar de la internacionalización en la reforma universitaria?

La nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220), que se promulgó en el 2014, estableció a la internacionalización como uno de los catorce principios de las universidades. En esa línea, la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, que es el principal documento orientador de la actual Reforma Universitaria, busca promover la internacionalización de la educación universitaria. Adicionalmente, como parte de la actual reforma, se considera la elaboración de la Política de Internacionalización de la Universidad Peruana, la cual a la fecha aún está pendiente de publicación.

Cabe mencionar que, desde el inicio de la reforma, se han dado una serie de iniciativas orientadas a apoyar el proceso de internacionalización del sistema. En primer lugar, destaca la creación de la **Red Peruana para la Internacionalización de la Educación Superior**, compuesta por la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad peruana Cayetano Heredia, la Universidad de Lima, la Universidad de Piura, la Universidad del Pacífico, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y la Universidad ESAN. La red tiene el objetivo principal de fomentar la cooperación técnica (investigación, ciencias) entre sus universidades socias, pero también con otras redes similares en otros países (México tiene la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas, Colombia tiene la Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior).

Destaca también la **participación del Perú en la conferencia internacional NAFSA 2016** que se realizó en Denver (Estados Unidos), organizada por la *Association of International Educators*, la ONG más importante al nivel mundial para la educación y los intercambios internacionales. El stand del Perú estaba conformado por representantes de las universidades de la Red Peruana para la Internacionalización de la Educación Superior y por representantes de la Embajada de Estados Unidos en el Perú. El país expuso la iniciativa de internacionalización promocionada por el MINEDU bajo el lema “Study in Peru: Experience what you learn” (Estudia en Perú: Experimenta lo que aprendes), con el fin de fomentar la cooperación internacional con universidades prestigiosas al nivel internacional.

Sin embargo, los entrevistados coincidieron en señalar que en la práctica los diferentes procesos que forman parte de la internacionalización de la educación superior aún no han asumido el rol que podrían tener dentro de la reforma universitaria. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, existe una tendencia marcada hacia la internacionalización en la acreditación que, de incorporarse dentro de la reforma, podría contribuir a mejorar los procesos de aseguramiento de la calidad en el Perú. Así, la internacionalización de la educación superior puede contribuir a mejorar la calidad de la educación superior (a través de los intercambios generados por convenios de doble grado o por la cooperación para la investigación, por ejemplo),

pero también a alimentarse de una mejora continua, que facilite un intercambio cada vez más intenso de alumnos y profesores.

Además, existen algunas tareas pendientes que son condiciones básicas para que la internacionalización se pueda desarrollar. Una es la mejora del nivel de inglés de los alumnos y profesores, y otra es la mejora de los procedimientos administrativos para el reconocimiento de grados y títulos.

IV. CONCLUSIONES

Evolución del mercado de educación superior universitaria

- En las últimas décadas, el sistema peruano de educación superior universitaria experimentó importantes cambios en diferentes ámbitos. Por el lado de la demanda, esta aumentó significativamente. El número de postulantes a la universidad superior universitaria experimentó un crecimiento de casi 60% en la última década: entre el 2004 y el 2014 pasó de 391 mil a 615 mil. Este crecimiento fue más pronunciado en el caso de los postulantes a universidades privadas, cuyo incremento explicó el 70% del incremento total.
- Por su parte, la oferta de servicios educativos de nivel universitario también se incrementó durante el mismo periodo, principalmente por la expansión de la oferta privada. La oferta pública en cambio casi no aumentó. Entre 2005 y 2015 se crearon 58 universidades a nivel nacional, llegando a existir 142 universidades en el 2015. De las 58 universidades nuevas, cerca del 72% correspondía a universidades privadas. Asimismo, entre 2005 y 2015, solo se crearon 16 universidades públicas.
- Como resultado del incremento en la demanda y en la oferta, entre 2004 y el 2014, también aumentó el número de ingresantes a las universidades, que pasó de 132 mil en el 2004 a 266 mil en el 2014. Este aumento fue posible por la absorción de los postulantes por parte de las universidades privadas: de manera previa a la década del 2000, la proporción de alumnos matriculados en universidades públicas fue superior a la de matriculados en universidades privadas; sin embargo, a partir del 2006, la proporción de matriculados en universidades privadas superó la cifra correspondiente a las universidades públicas y en el 2014 llegó a representar el 63% del total.
- El mayor acceso a educación superior universitaria no estuvo acompañado de mejoras en la calidad. Indicadores de satisfacción de los egresados de universidades medidos para el año 2014, muestran que 25% de egresados elegiría estudiar en una universidad distinta a la que estudió, el 44% no recomendaría su universidad y el 48% de ellos no está satisfecho con la infraestructura.

Además, según datos del II Censo Nacional Universitario de 2010, de los 59 mil docentes universitarios que dicho censo reporta, el 53% contaba con estudios de Maestría, el 4% con algún Doctorado, y el 14% con II Especialización. Asimismo, de los docentes con estudio de postgrado, solo el 16% los había realizado en el exterior. Con respecto a la infraestructura, su calidad es percibida por los egresados universitarios como precaria, sobre todo en el caso de las universidades públicas (especialmente en lo referido al equipamiento de los laboratorios de ciencias y los laboratorios de cómputo).

- Asimismo, es relevante mencionar que no todos los egresados universitarios accedieron a empleos de calidad o adecuados para su grado de instrucción. En el 2015, alrededor del 30% de los egresados universitarios tenían puestos de trabajo informales, Además, en el 2012 cerca de 40% de profesionales universitarios se encontraban subempleados y existe mucha dispersión en sus salarios. Alrededor de 14% de los egresados universitarios recibió un salario mensual inferior a la Remuneración Mínima Vital (S/850) en el 2015; mientras que el 20% de egresados universitarios mejor remunerados tenían un ingreso promedio mensual de S/ 920.
- En lo que se refiere a producción científica, el país aparece muy rezagado en términos de reputación y citación académica. Con respecto a la reputación, la primera universidad peruana en el ranking QS World University Rankings 2015-2016, es la Pontificia Universidad Católica del Perú, ubicada en el puesto 248. Con respecto a citaciones académicas, Perú no tiene ninguna universidad entre las 400 universidades con el mayor número de citaciones académicas. Cerca del 30% de las universidades a nivel nacional no cuenta con centros de investigación. Por último, menos de la mitad de los docentes universitarios declara haber realizado alguna investigación en los últimos dos años, y, de esos docentes, sólo el 62% logró publicar los resultados en una revista indexada¹¹⁶.

Marco institucional previo a la reforma

- En 1996 se modificó el marco institucional de la educación superior universitaria para que las universidades privadas puedan funcionar como empresas con fines de lucro, al darse el Decreto Legislativo N°882. Así, la expansión del mercado durante los últimos 20 años fue posible gracias a la flexibilización del marco normativo que permitió el ingreso de grupos empresariales en el sector.
- En los años anteriores a 1996 solo existían universidades públicas y universidades privadas sin fines de lucro, las cuales estaban reguladas por la

116 Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014

Ley Universitaria, Ley N° 23733, vigente desde 1983. Una característica central de la Ley N° 23733 fue que definió la autonomía universitaria para cualquier universidad, públicas o privada, en los ámbitos académico y administrativo. Así, la Ley N° 23733 facultaba a las universidades a: i) aprobar su propio Estatuto y a gobernarse de acuerdo a él; ii) organizar su sistema académico, económico y administrativo; c) administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la ley.

- En ese marco se creó la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), un organismo público y autónomo, constituido por los rectores de las universidades, para que ejerza actividades de autorregulación. La ANR era responsable de las actividades universitarias del país y tenía la función de coordinar, evaluar y exigir calidad respecto de la actividad universitaria, y debía evaluar a las nuevas universidades (públicas y privadas).
- El Decreto Legislativo N°882 de 1996, añadió a dicho marco la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica organizara instituciones educativas con fines de lucro. Dicho decreto legislativo buscaba aumentar el acceso a la educación universitaria en el país. Como se ha visto, a partir de entonces hubo un importante aumento en el número de universidades, número de postulantes e ingresantes. Sin embargo, existe evidencia que señala que el acceso incremental ha sido básicamente en universidades privadas de bajo costo con indicadores de calidad y empleabilidad poco conocidos (Yamada y Oviedo, 2016).
- Solo diez años después de dicho decreto se creó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – Sineace (a través de la Ley N° 28740). El Sineace se concibió para definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación para asegurar los niveles básicos de calidad de todo el sistema educativo incluyendo la educación universitaria. Para esto, el Sineace contaba con el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU), entidad encargada de evaluar la calidad de las universidades.
- Según la SUNEDU (2015), la creación del Sineace fue el primer intento para establecer un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior a cargo del gobierno central. Sin embargo, una reciente evaluación del modelo de acreditación de programas de estudios universitarios encontró que el modelo estaba centrado en procesos y no en resultados. El número de estándares era excesivo, además de ser específicos, prescriptivos, y enfocados en identificar el cumplimiento basado en documentación.

Principales cambios producto de la reforma

- A diferencia del modelo anterior, en el nuevo modelo se reconoce que es el Estado quien debe garantizar la calidad de los servicios de educación superior universitaria, y no debe dejar dicha labor a las mismas universidades (quienes se auto regulaban a través de la ANR). Por ello, se estableció un nuevo arreglo institucional en el cual el MINEDU asumió la rectoría de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.
- Un primer cambio en el marco institucional fue la disolución de la ANR y la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), cuya finalidad es supervisar la calidad del servicio brindado por las universidades. Entre sus funciones principales está verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para autorizar su funcionamiento, fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios tributarios otorgados a las universidades son destinados hacia fines educativos, administrar el Registro Nacional de Grados y Títulos, e imponer infracciones y sanciones en casos de incumplimiento.
- Además, se declaró al Sineace en proceso de reorganización, se creó un consejo directivo ad hoc para dar continuidad al organismo hasta la aprobación de su reorganización, y se constituyó un grupo de trabajo para presentar un Proyecto de Ley para su reforma. El grupo de trabajo presentó un proyecto de ley en mayo del 2015 que propone la eliminación del Sineace y la creación del Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (COPAES). El COPAES tendría entre sus funciones principales: (i) otorgar la acreditación institucional de las universidades, y programas de pregrado, maestría y doctorado, (ii) reconocer la acreditación otorgada por entidades acreditadoras nacionales e internacionales, (iii) desarrollar las capacidades de los profesionales y técnicos especializados en evaluar la calidad del servicio que brindan las instituciones de educación superior y sus programas; entre otros. Actualmente este proyecto de ley se encuentra pendiente de aprobación en el Congreso.
- La Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, presentada por el SUNEDU, como eje de su rectoría para los próximos 5 años, considera el desarrollo de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) cuyo objetivo es lograr que las universidades cumplan con condiciones básicas de calidad, y que puedan superarlas continuamente. El SAC se basa en cuatro pilares: i) licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad, ii) acreditación para la mejora continua, iii) información confiable y oportuna, y iv) fomento para mejorar el desempeño.

Principales resultados de la evaluación

- La mayor parte de entrevistados considera que la ley es positiva y que se justifica dada la problemática de la universidad peruana, así como por la presión presupuestaria que exige, al presupuesto peruano, mantener universidades públicas. Sin embargo, también coincide en señalar que la implementación de la reforma se está llevando a cabo muy lentamente, lo que pone en peligro su propio desarrollo y sostenibilidad.
- Además, se valora el rol rector que la ley le asigna al MINEDU sobre las universidades. La mayoría de entrevistados señala que la ausencia de rectoría habría facilitado el desorden en el mercado de educación superior universitaria, tanto por el lado público como por el lado privado. En ese sentido, se considera un avance la disolución de la ANR y la creación y puesta en funcionamiento de la SUNEDU.
- Con respecto al licenciamiento, la SUNEDU ha elaborado un plan de implementación progresiva para asegurar que todas las universidades demuestren el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad (CBC). El plan de implementación otorga periodos de adecuación para que las universidades puedan cumplir con las CBC. Esta adecuación debe darse como máximo hasta diciembre de 2017, fecha límite para que las universidades puedan subsanar las observaciones.
- Aunque los entrevistados reconocen las ideas y principios generales que se plantean en la ley y como objetivos finales de la reforma, consideran que el licenciamiento per se no incorpora procedimientos para lograr que exista efectivamente una mejora continua y dinámica de mejora de la calidad. Además, critican su lentitud.
- En el caso de la acreditación, la evaluación es menos positiva, ya que los procesos y funciones del Sineace, Sistema Nacional de Acreditación, parecen haber quedado incompletas y menos claras. La conclusión es que no se han definido aún con claridad detalles más específicos que permitan poner la acreditación en marcha.
- Con respecto al fomento de la calidad, los entrevistados reconocen como requisito indispensable contar con financiamiento y con un presupuesto para las universidades. Por ello mencionan como aspecto positivo que se hayan concentrado esfuerzos en 12 universidades públicas prioritarias, reconocidas como emblemáticas, a las que se les ha concedido una transferencia adicional de S/ 90 millones¹¹⁷.

117 Las 12 instituciones públicas beneficiadas con este paquete son: Universidad Nacional de Ingeniería, Universidad Nacional de La Amazonía Peruana, Universidad Nacional de La Molina, Universidad Nacional de Piura, Universidad Nacional de San Marcos, Universidad Nacional del Altiplano, Universidad Nacional del Centro del Perú, Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle La Cantuta, Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, Universidad Nacional San Antonio Abad Del Cusco, Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga y la Universidad Nacional Trujillo.

- Todos los entrevistados coincidieron en que contar con sistemas de información era clave para facilitar decisiones óptimas de los potenciales estudiantes universitarios, así como para hacer seguimiento a los resultados de cada universidad; por ello, reconocen su importancia como parte del sistema de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, también coinciden en señalar que es necesario definir el diseño de dicho sistema, desde quién lo administraría, hasta con qué variables debería contar.
- Uno de los cambios más valorados por la mayoría de los entrevistados es el voto universal para la elección de las autoridades universitarias. Este cambio es visto como fundamental para resolver el problema de la perpetuación de autoridades, la mala gestión y corrupción asociada con la universidad pública. En particular, se valora la oportunidad que brindan los procesos democráticos universales para exigir rendición de cuentas a las autoridades y la discusión de propuestas de gobierno en la que participen todos los miembros de la comunidad universitaria.

Temas pendientes con respecto al marco normativo

- **Revisión del modelo de universidad que el país requiere:** ha implicado la definición de un tipo particular de “universidad modelo”, y ha enfocado dicho modelo como la universidad dedicada a la producción científica y la investigación. Sin embargo, algunos entrevistados mencionan que esta definición implica dos problemas. Por un lado, no todas las universidades necesariamente deberían seguir dicho modelo, pues como en otros países, es posible tener universidades más enfocadas en la formación de profesionales para alimentar el mercado laboral que en la generación de conocimiento. Por otro, y relacionado con este punto, se han definido los estándares de calidad, en general pensando solo este tipo de universidad modelo, lo que puede ser restrictivo para varias universidades.

Al respecto, algunos entrevistados mencionaron la necesidad de organizar y clasificar a las universidades en función a su dedicación y calidad formativa y de investigación. Por ello, haciendo referencia a modelos internacionales, proponen sincerar el rol de universidades dedicadas a la docencia y formación profesional de aquellas que incorporan también la investigación como parte de su quehacer.

- **Fortalecimiento del marco institucional:** existe unanimidad entre los entrevistados en relación a la necesidad de que el Estado regule el sector de educación superior en el Perú. Sin embargo, un elemento de coincidencia entre la mayoría de los entrevistados tiene que ver con la limitada capacidad institucional del MINEDU para ejercer su rol rector en la educación superior. En esa línea, dos temas pendientes para fortalecer la institucionalidad de la

reforma son la posibilidad crear un vice ministerio de educación superior (que integre políticas, becas, institutos, universidades, etc.); y el fortalecimiento de la SUNEDU (debe ser un regulador independiente del MINEDU y técnico, como otros reguladores).

- **Mejoras al sistema de aseguramiento de la calidad:** Además del fomento, la acreditación y el licenciamiento, los sistemas de aseguramiento de la calidad cuentan con el monitoreo a través de la auditoría académica. Este último componente no está considerado en la reforma. Además, falta desarrollar el reglamento de la ley que permita definir mejor las competencias de la SUNEDU, y los procedimientos de licenciamiento, acreditación, fomento, entre otros aspectos incluidos en la ley.
- **Inclusión de componente presupuestal:** La ausencia de un componente presupuestal explícito en la ley es un elemento mencionado por todos los entrevistados como negativo del diseño y que imposibilitaría una adecuada implementación de la reforma. Este tema es relevante si se toma en cuenta que la mejora implica una mejora en la calidad de la docencia y la investigación, actividades que requieren no solo de mejor gestión sino también de mayores presupuestos.
- **Ausencia de Ley Docente:** la ley universitaria no toma en cuenta la estructura de incentivos necesaria para asegurar que docentes capacitados ingresen a hacer carrera a las universidades. Eso es especialmente relevante en el caso de la universidad pública. Se requiere un marco que especifique claramente la carrera docente.

Internacionalización

- **En América Latina, hay una clara tendencia creciente en la internacionalización de la educación superior.** Esta se da con diferencias entre países, con la participación de diferentes actores (como los gobiernos, asociaciones o fundaciones, organismos multilaterales y las propias universidades), y está generando cambios graduales en la manera de cómo se provee el servicio educativo en la región.
- **El ámbito de la apertura y la movilidad internacional es una de las más activas en los países latinoamericanos.** La firma de convenios de intercambios estudiantiles y de doble grado con universidades extranjeras ha sido una estrategia creciente para fomentar la movilidad de los estudiantes latinoamericanos. Vinculado a esto, en los últimos años, los gobiernos y sus agencias nacionales, de manera unilateral o en el contexto de alianzas multilaterales, han expandido sus programas de becas, especialmente para estudiantes con menores ingresos.

- **En contraste, en el ámbito de la garantía de la calidad y el reconocimiento de títulos, hay atraso y muchas diferencias entre países.** Los países han promocionado el reconocimiento mutuo de títulos a través la firma de convenios de regionales. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos han tenido diferentes niveles de avance en cuanto a la firma de convenios con países afuera de la región. En general, los países de América Latina tienen un nivel muy bajo de desarrollo en sus políticas de aseguramiento de calidad y reconocimiento de títulos, cuando se los compara con países de otras regiones.
- Siguiendo la tendencia observada en la región, **en Perú también se han dado avances evidentes en el proceso de internacionalización de la educación superior, aunque en niveles comparativos aún hay atraso en algunos ámbitos.** Los avances se han dado principalmente por las iniciativas individuales y descoordinadas de algunas universidades, aunque más recientemente también destaca la expansión de becas ofrecidas por el gobierno.
- **Un ámbito donde se ha observado un desarrollo interesante de internacionalización en el Perú es el uso de modalidades formativas innovadoras, como el doble grado o *joint degrees*.** Las universidades peruanas han intensificado sus esfuerzos para fomentar la creación de convenios con entidades extranjeras, siguiendo así las tendencias regionales en este campo, y mejorando la calidad del servicio a través del uso de métodos y contenidos de las mejores universidades del mundo.
- **En el ámbito del reconocimiento de títulos y aseguramiento de la calidad destacan algunos contrastes en el caso peruano.** En primer lugar, el Perú ha sido uno de los países más activos de la región en la firma de convenios bilaterales de reconocimiento mutuo de títulos. Sin embargo, existe cierto consenso entre los expertos entrevistados como parte de este estudio en que los procesos administrativos son extremadamente engorrosos y constituyen una limitación real. En segundo lugar, en cuanto a los procesos de acreditación de la calidad, hay un contraste entre el mal funcionamiento de la acreditación de la calidad por parte del Estado y la búsqueda cada vez más activa por parte de las universidades de obtener acreditaciones por parte de instituciones internacionales de prestigio, desarrollando así un mecanismo alternativo de autorregulación, de la calidad, voluntario y moderno.
- El atraso relativo de Perú se da principalmente en algunas de las condiciones necesarias para generar un entorno favorable a la internacionalización: el nivel de inglés de los alumnos y docentes, la complejidad de los procesos administrativos de reconocimiento de títulos y el inadecuado sistema de acreditación.

- A pesar de que la internacionalización puede jugar un rol importante en la mejora y en el aseguramiento de la calidad de la educación superior, en la práctica los diferentes procesos que forman parte de la internacionalización de la educación superior aún no han asumido el rol que podrían tener dentro de la reforma universitaria. Por ejemplo, la acreditación internacional ha sido cada vez más utilizada por las universidades para mejorar y señalar la calidad de sus programas, al igual que los programas de doble grado con universidades reconocidas a nivel global.

Bibliografía

American Council on Education

2012 *Mapping International Joint and Dual Degrees: U.S. Program Profiles and Perspectives*. Washington: ACE

APOYO Consultoría

2011 *Estudio Cualitativo sobre atributos y determinantes de la calidad de la educación superior*.

BACIGALUPO, José L.; CASTRO, Juan F.; YAMADA, Gustavo; VELARDE, Luciana

2013 *"Mayor acceso con menor calidad en la educación superior: algunas evidencias desde las habilidades de los estudiantes"*. Lima: Universidad del Pacífico

Banco Mundial

2005 *Educación Superior en América Latina*. Bogotá: Banco Mundial.

2016 *Crecimiento de la población (% anual)*. Disponible en:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW?view=chart>

BELTRÁN, Arlette; CASTRO, Juan F.; YAMADA Gustavo

2008 *Casos de Estudio sobre Oportunidades para Programas de Crédito Educativo Expandidos: Perú*. Disponible en:
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_FINAL_Universia_061008.pdf

British Council

2016 *The Shape of Global Higher Education: National Policies Framework for International Engagement*. Disponible en:
https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/f310_tne_international_higher_education_report_final_v2_web.pdf

2015 *English in Peru: An examination of policy, perceptions and influencing factors*. Disponible en:
<https://ei.britishcouncil.org/sites/default/files/latin-america-research/English%20in%20Peru.pdf>

CINDA

2012 *Informe de la Educación Superior*. Santiago: CINDA

DE WIT, Hans

- 2015 *Quality assurance and internationalization trends, challenges and opportunities.*

Disponible en: http://inqaah.org/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1429530892_inqaah-keynote-dewit.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI

- 2011 *II Censo Universitario 2010.* Lima: INEI

- 2015 *Encuesta Nacional de Hogares.* Lima: INEI

- 2015 *Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades, 2014.* Lima: INEI

Institution of international education

- 2011 *"Host regions of U.S. Study Abroad Students" Open Doors 2011 Report on International Educational Exchange.*

Disponible en <http://www.iie.org/opendoors>

KNIGHT, Jane

- 2011 *Double- and Joint-Degree Programs: Double Benefits or Double Counting?*
Disponible en:

https://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwiHpdDDsdrNAhUrCcAKHTvtAFMQFgg9MAM&url=https%3A%2F%2Fjournals.bc.edu%2Fojs%2Findex.php%2Fihe%2Farticle%2Fdownload%2F8423%2F7557&usq=AFQjCNG91OQNhrLA_ozL2w1bGS9r5Ne1Xg&bvm=bv.126130881,d.ZGg

LAVADO, Pablo; MARTÍNEZ, Joan J.; YAMADA, Gustavo

- 2014 *¿Una promesa incumplida?: La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú.* Lima: Universidad del Pacífico.

ManpowerGroup

- 2015 *Talent shortage survey.* Disponible en
<http://manpowergroup.com/talent-shortage-2015>

Ministerio de Educación

- 2012 *Memoria Anual: Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos.* Lima: Ministerio de Educación.

- 2013 *Memoria Anual: Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos.* Lima: Ministerio de Educación.

- 2015 *Memoria Anual: Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos.* Lima: Ministerio de Educación.

- 2016 *Un Sistema de Aseguramiento de la Calidad*. Lima: Ministerio de Educación.
2016 *100mil Becas*. Lima: Ministerio de Educación.

OECD

- 2014 *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD publishing.

Office of the European Union

- 2015 *Higher education cooperation between the European Union, Latin America and the Caribbean*

RIACES

- 2004 *Glosario internacional de evaluación de la calidad y acreditación*. Madrid: RIACES

SINEACE

- 2013 *Educación Superior en el Perú: Retos para el Aseguramiento de la Calidad*. Lima: SINEACE.

SUNEDU

- 2015 *El Modelo de Licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano*. Lima: SUNEDU.

TOBENKIN, David

- 2016 *Latin Americas Partnership Cross Bord*. Disponible en: <http://www.scholarships-bourses.gc.ca/scholarships-bourses/can/institutions/elap-pfla.aspx?lang=eng>

Artículos periodísticos

El Comercio

- 2016 *Universidades acreditadas a nivel internacional*. Disponible en: <http://elcomercio.pe/suplementos/comercial/educacion-superior/conoce-que-universidades-estan-acreditadas-nivel-internacional-1001706>

International Unit

- 2014 *New UK-Peru postgraduate scholarship scheme announced*. Disponible en: <http://www.international.ac.uk/media-centre/press-releases/new-uk-peru-postgraduate-scholarship-scheme-announced.aspx>

St Petersburg's International Economic Forum

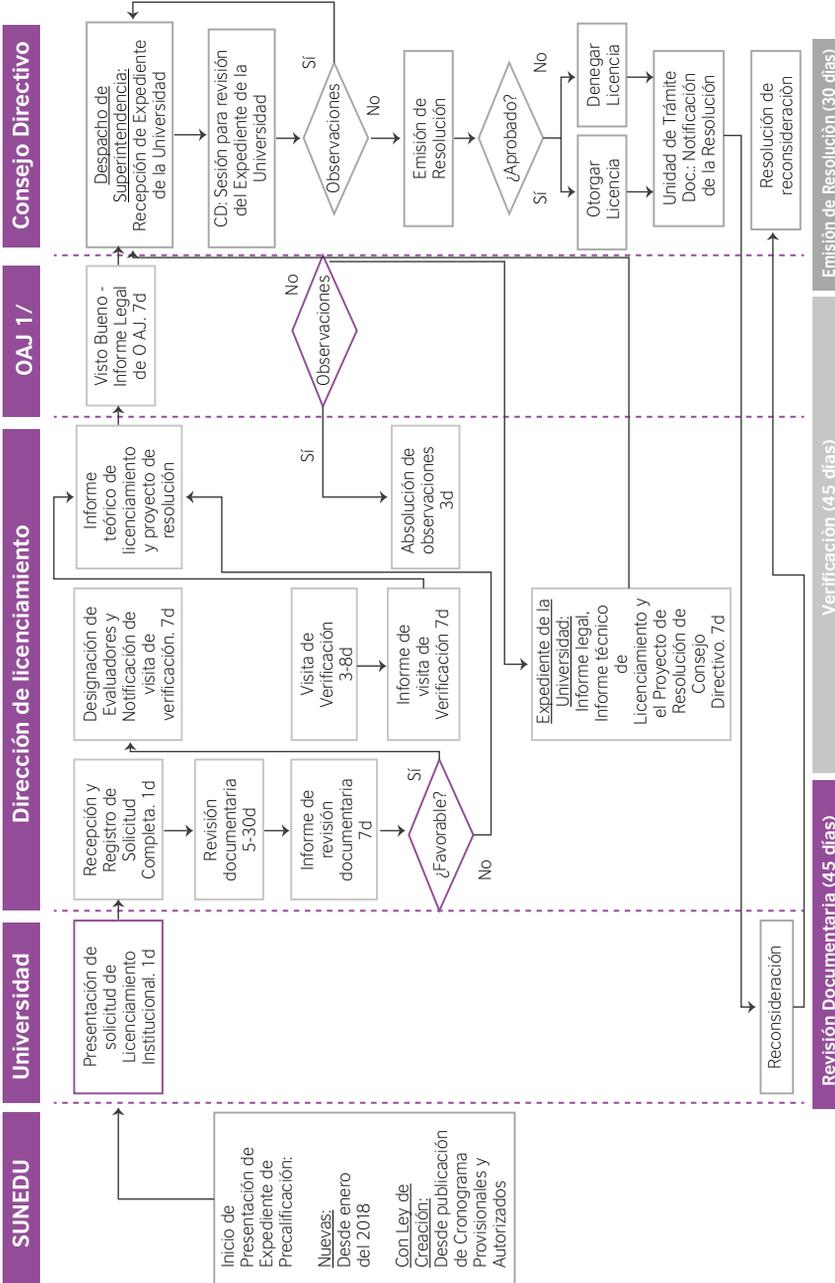
2016 *Russia and Peru prepare to sign series of intergovernmental and interdepartmental cooperation documents.*

El Comercio

2016 *USIL firma convenio en la India.* Disponible en:
<http://www.usil.edu.pe/noticias/usil-firma-convenio-en-la-india>

Anexo

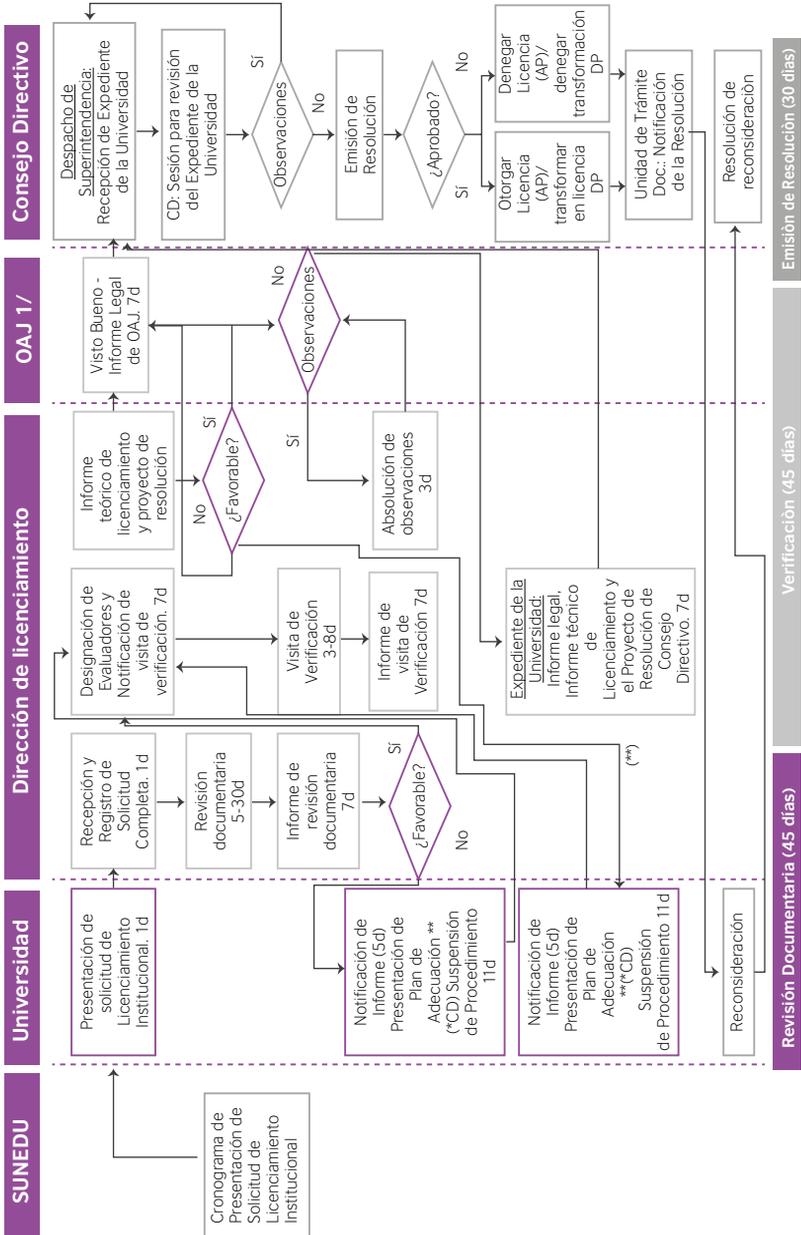
Procedimiento de licenciamiento de universidades nuevas y con ley de creación



Fuente: Suredu

1/ Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ)

Procedimiento de licenciamiento de universidades con autorización provisional (AP) y autorización definitiva (AD)



Fuente: Sunedu

1/ Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ)
 (**): Solo se otorga un plazo de adecuación por cada etapa

