

LEY UNIVERSITARIA Y SU EVOLUCIÓN: DEBATES ALREDEDOR DE LA REGULACIÓN UNIVERSITARIA EN EL PERÚ

Elena Casas

Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene experiencia en investigación para el sector privado en temas de reforma universitaria, mapeo de actores políticos y sistemas de educación superior. Ha asistido en la reforma de modelos y currículos educativos de universidades nacionales.

elena.casas@pucp.pe

Avances y retrocesos en la Reforma Universitaria

La Ley Universitaria en el Perú se aprobó en el 2014, tras lo cual la nueva Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) materializó el proceso de licenciamiento de universidades, uno de los procedimientos de regulación de la educación superior más severos de la región, y a partir del cual se denegaron licencias de funcionamiento a cerca de un tercio de las universidades existentes en el territorio nacional. Esta denominada Reforma Universitaria tuvo elementos claves que apoyaron su exitosa implementación tales como la figura de Martín Benavides, un superintendente [académicamente respetado](#), y el apoyo de una opinión pública consciente de la baja calidad de muchas universidades masivamente populares. El poder blando y credibilidad

de la SUNEDU continuaron siendo cruciales durante el 2020. Benavides, ya posicionado como un símbolo de la Reforma Universitaria, fue designado como Ministro de Educación, y sobrevivió numerosos [ataques del Congreso](#) con el apoyo del Poder Ejecutivo y gran parte de la opinión pública. Tanto así que cuando ocurrió el Golpe de Estado legislativo en noviembre del 2020, la población levantó entre sus banderas democráticas comunes, la [defensa de la SUNEDU](#).

A partir de la crisis política del 2020 y el cambio de gobierno en el 2021, la SUNEDU ha pasado al asiento posterior en la agenda pública. Por otro lado, con la pandemia y la finalización del primer proceso de licenciamiento, su visibilidad como institución disminuyó considerablemente. En este contexto, los ataques a la reforma han encontrado un nuevo espacio, obligando a la SUNEDU a contestar [múltiples demandas de las Instituciones de Educación Superior \(IES\)](#), y a [lidar con nuevas arremetidas legislativas](#). Finalmente, en mayo de 2022, el Congreso aprobó un proyecto de ley que recompone [el Consejo Directivo de la SUNEDU](#) para incluir representantes de las universidades, retornando al viejo esquema de la autorregulación¹.

Desde la aprobación de la Ley se han implementado dos modelos de licenciamiento de universidades. El primero en 2015 y el segundo aprobado en 2021. Ambos modelos fueron elaborados por la SUNEDU y detallan una serie de Condiciones Básicas de Calidad (CBC) que las universidades deben cumplir para continuar operando.

Cuatro decisiones

En el capítulo sobre Perú del [Informe Educación Superior en Iberoamérica \(2016\)](#), (en adelante el Informe) se planteó que la Ley Universitaria tomó cuatro decisiones controversiales dentro del debate contemporáneo en la educación superior. A continuación se presentan esas cuatro decisiones y se amplían en su contextualización.

En primer lugar, el informe sugiere que con la reforma se asumió una perspectiva de élite al dictaminar que la admisión a las universidades se ofertara obligatoriamente a través de un concurso público que constara principalmente de un examen de conocimientos. De esta manera, la Ley Universitaria valoró positivamente la selectividad y los filtros de admisión. El modelo de licenciamiento inicial de la SUNEDU desarrolló esta exigencia haciendo además que las universidades fueran más transparentes sobre los tipos de evaluación requeridos para la admisión, los puntajes a ser obtenidos y las vacantes a ser ofertadas.

Parte de las críticas de la opinión pública en contra de la Reforma Universitaria se basaron en el perfil sociodemográfico de los estudiantes desplazados. Algunos sostienen que las universidades cuya licencia fue denegada ofrecían carreras de baja calidad por bajos costos y sin filtros de selectividad, convirtiéndose así en las únicas opciones de miles de jóvenes de bajos recursos y egresados de educación básica con mínimas competencias académicas. En este sentido, [se reporta que hasta diciembre del 2021](#), solo alrededor de 22% de estudiantes de universidades no licenciadas habían logrado trasladarse a instituciones licenciadas, a pesar de una serie de medidas de financiamiento e información promovidas por la SUNEDU ([1](#) y [2](#)). Esto podría ser un indicio del bajo nivel de formación de los estudiantes de las universidades no licenciadas. Por ello, es importante continuar debatiendo la forma en que los mecanismos de admisión podrían considerar el origen social de postulantes sin afectar su calidad académica².

El modelo de renovación de licencia incrementó el énfasis en inclusión social fundamentándose en legislación pertinente. Así, por ejemplo, la Ley Universitaria determina que las personas con discapacidad tienen derecho a una reserva del 5 % de las vacantes ofrecidas. Adicionalmente, se reconoce que los [Planes de Gestión de Calidad de las universidades interculturales](#) establecen criterios pertinentes a su misión universitaria que complementan los estándares generales para todo el sistema. Asimismo, el nuevo modelo dispone que las universidades no interculturales ubicadas en zonas con predominio de lenguas originarias también deben cumplir con garantizar derechos lingüísticos de sus estudiantes. Por otro lado, se señala que los procesos de admisión pueden tomar en cuenta evaluaciones específicas para certificar aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida de las personas en el desarrollo de actividades productivas y formas no tradicionales de aprendizaje. Consideraciones de este tipo hacia poblaciones que históricamente han sido excluidas de sistemas de educación superior serían clave para continuar evaluando cómo las universidades sirven a las comunidades que las rodean en el Perú, y cómo ello se podría incorporar en el concepto institucional de calidad.

La segunda crítica planteada a la Ley Universitaria fue que optó por priorizar un modelo de universidad de investigación por sobre uno que incentivara la existencia de universidades centradas en la enseñanza. Este punto es claramente visible en el primer modelo de licenciamiento inicial en el cual una CBC fue la presencia de líneas de Investigación y la existencia de protocolos, registro de profesores investigadores y

un órgano de investigación universitaria presidido por un funcionario administrativo con grado de doctor. El nuevo modelo reafirma esta CBC ahora con el nombre: Investigación, Innovación y Producción Artístico-Cultural. Nuevamente se encuentra el requisito de profesores investigadores, específicamente 3% del total deben estar inscritos en Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (RENACYT). Este grupo debe “liderar las líneas y grupos de investigación de la universidad” y “ser fortalecido de forma institucional a través de la implementación de instrumentos normativos y de gestión”. Esfuerzos públicos se han tomado en esta dirección en forma de bonificaciones a docentes investigadores, llegando a cuadruplicar el número de investigadores en universidades públicas entre el 2017 y 2022. Estaría abierto al debate, sin embargo, que la investigación continúe siendo un requisito indispensable y aún más, que los Rankings que la misma SUNEDU produce se basen casi completamente en métricas de número de publicaciones, su impacto y patentes.

Según la tercera crítica planteada, la Ley Universitaria priorizó el carácter académico antes que profesional en las universidades. El Informe resalta que la Ley exige a los docentes el grado mínimo de magíster para la enseñanza de pregrado, lo cual puede plantear dificultades para la contratación de personal con destacadas trayectorias laborales en programas tales como las ingenierías y las artes. Asimismo, se ha criticado que este requisito ha abierto un enorme mercado de posgrados en educación asemejado a “[inmensas fábricas productoras de títulos](#)”. [Se encuentra](#) por ejemplo, que en el año 2014, cuando se promulgó la Ley Universitaria, hubo alrededor de 17.200 ingresantes a posgrados de educación, 10.500 de los cuales se registraron en una sola institución, la Universidad César Vallejo, la cual ha estado constantemente envuelta en escándalos políticos y de [plagio de tesis](#).

Finalmente, la cuarta y última crítica planteada fue que dentro del debate entre educación presencial y a distancia, la Ley Universitaria limitó el desarrollo de la educación a distancia. Inicialmente se requirió que los programas de pregrado no excedieran 50% de sus créditos en modalidad virtual, y que los programas de posgrado no se impartieran en su totalidad en esta modalidad. Esto respondió a que históricamente la educación virtual ha estado asociada a [mala calidad, recorte de costos y falta de materiales especializados](#). Críticos de la medida se han manifestado argumentando que esta restricción limita el acceso a la educación para personas que habitan dis-

tintos lugares geográficos a los que concentran la oferta educativa, o que no pueden asistir en los horarios establecidos.

En respuesta a la pandemia, tanto la Ley como las universidades tuvieron que adaptarse a la educación virtual, formando un experimento de ocurrencia natural en el que se encontró que la educación a distancia no es sinónimo de baja calidad educativa. Asimismo, como consecuencia no buscada, se encontró que estudiantes de una diversidad de regiones del país pudieron conectarse a sus clases sin la necesidad de migrar a las capitales educativas. En este contexto, cabría preguntarse cómo podríamos cada vez más plantear modalidades híbridas que promuevan inclusión social y enriquecedores intercambios inter geográficos.

Conclusiones

Según el Informe, la Ley Universitaria “parece mirar hacia un pasado de universidades de investigación, prestigioso e inexistente”. El carácter académico y de investigación del modelo de calidad universitaria de la SUNEDU es innegable y evoca lo que el sociólogo François Dubet describió como la figura de la escuela como un [santuario](#): una institución que debe protegerse de los desórdenes y pasiones del mundo, rechazando así la presencia de padres, empresarios y actores de la sociedad civil. El triángulo de coordinación de Burton Clark plantea tres actores principales que disputan el control de las universidades: la autoridad estatal, el mercado y la oligarquía académica. La Reforma Universitaria peruana efectivamente fortalece la posición de la oligarquía académica mientras debilita las fuerzas del mercado. Sin embargo, al mismo tiempo también se exige un nivel de vinculación con el mundo exterior (Estado y Mercado) a través del desarrollo de innovación tecnológica y patentes, e indicadores de empleabilidad. Así, pese a sus avances y retrocesos, se encuentra en la SUNEDU un esfuerzo por mejorar la calidad de la educación superior nacional, por lo que es imperativo continuar monitoreando su actividad frente a la anacrónica amenaza del esquema de autorregulación.