

# INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

**SANTIAGO CUETO**  
EDITOR





# **INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

**SANTIAGO CUETO  
(EDITOR)**

Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP)  
Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)  
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú  
Apartado postal 18-0572, Lima 18  
Teléfono: 247-9988  
www.grade.org.pe



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

Los estudios y la publicación se llevaron a cabo mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank (TTI).

Primera edición  
Lima, diciembre del 2016  
Impreso en el Perú  
700 ejemplares

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan los puntos de vista de las instituciones que conforman la ILAIPP, ni de su Comité Ejecutivo, ni del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la TTI.

Editor: Santiago Cueto  
Asistentes de edición: Martin Dammert y María Cristina Vásquez  
Corrección de estilo: Sofía Rodríguez  
Diseño de carátula: GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA S.A.C.  
Diagramación: GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA S.A.C.  
Impresión: GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA S.A.C.  
Av. Augusto Salazar Bondy 1317, San Juan de Miraflores, Lima 29 — Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-00410  
ISBN: 978-9972-615-98-6

CENDOC / GRADE

CUETO, Santiago (Ed.)

*Innovación y calidad en educación en América Latina* / Santiago Cueto (Ed.). Lima: ILAIPP, 2016.

INNOVACIÓN EDUCACIONAL, CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, POLÍTICA EDUCATIVA, AMÉRICA LATINA

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
Raquel Zelaya, Orazio Bellettini y Fernando Masi	
<b>PRÓLOGO</b>	<b>9</b>
<b>INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y LA AGENDA PENDIENTE</b>	
Santiago Cueto	
<b>INNOVACIÓN Y CALIDAD: MOVER LAS IDEAS HACIA EL CENTRO</b>	<b>17</b>
Marlene Scardamalia y Carl Bereiter	
<b>¿MÁS TIEMPO, MEJORES RESULTADOS? UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE JORNADA ESCOLAR EXTENDIDA EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>39</b>
Rodolfo Elías, Gabriela Walder y Ana Portillo	
<b>LA SECUNDARIA RURAL EN AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS PARA MEJORAR SU COBERTURA Y CALIDAD</b>	<b>73</b>
Carmen Montero y Francesca Uccelli	
<b>ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>121</b>
Helga Cuéllar-Marchelli, Jenniffer Morán, Gabriela Góchez y Rodrigo Cuadra	
<b>LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA REFORMA UNIVERSITARIA: LOS CASOS DEL PERÚ Y ECUADOR</b>	<b>155</b>
Martín Benavides, Carmela Chávez y Adriana Arellano	
<b>INFLUENCIA DE LOS AÑOS DE EDUCACIÓN FORMAL Y DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN LAS ACTITUDES DEMOCRÁTICAS DE JÓVENES LATINOAMERICANOS</b>	<b>195</b>
Lars Stojnic y Sandra Carrillo	
<b>LLEVANDO INNOVACIONES EN PROGRAMAS EDUCATIVOS A GRAN ESCALA: PERSPECTIVAS, ESTRATEGIAS Y DESAFÍOS</b>	<b>231</b>
Stephen Anderson	
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	<b>249</b>



## PRESENTACIÓN

Hace seis años nació la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) con el objetivo de *generar conocimiento para enriquecer y proponer en el debate sobre las políticas públicas y el desarrollo de América Latina*, lo cual se viene realizando a través de diferentes actividades, en especial por medio de las conferencias regionales.

Entre las principales actividades, destaca la I Conferencia Regional “América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos”, realizada en Guatemala en el 2013, en la cual diversos centros integrantes de ILAIPP presentaron ponencias, y que además contó con el apoyo de un comité científico. Esta actividad constituyó el lanzamiento público internacional de esta iniciativa, constituida por 11 centros de 7 países latinoamericanos: Bolivia, Paraguay, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras y El Salvador. Posteriormente, publicamos un libro con las ponencias presentadas en esta conferencia, disponible en nuestra página web<sup>1</sup>.

En abril de 2016 se celebró la II Conferencia Regional “Innovación y Calidad en Educación”, realizada en Lima, Perú, la cual contó para su organización con la valiosa participación de GRADE y de IEP, centros que se hicieron cargo de los aspectos técnicos, académicos y organizativos. Las diversas ponencias presentadas, los paneles de comentaristas y las discusiones que se llevaron a cabo durante la Conferencia constituyen un valioso acervo para profundizar el conocimiento y enriquecer el debate sobre políticas públicas vinculadas al tema de la innovación y la calidad de la educación en América Latina, imprescindible para alcanzar niveles superiores de desarrollo humano.

Los trabajos publicados en esta oportunidad tienen relación no solo con algunos aspectos sustantivos de la educación, tales como la secundaria rural, la jornada escolar extendida, la reforma universitaria y la calidad e innovación en la educación, sino también con la relación entre la calidad educativa y la democracia, en el sentido de que a mayor nivel educativo, en cantidad y calidad, se aprecia mayor desarrollo de actitudes democráticas.

La región latinoamericana enfrenta actualmente grandes retos políticos, económicos, sociales y ambientales. Pese a los avances en reducción de la pobreza y la consolidación de las instituciones democráticas, seguimos siendo la región más inequitativa del mundo y aún es necesario acordar un proyecto de convivencia democrática que se construya no solo sobre

<sup>1</sup> Disponible en <http://ilaipp.org/publicacion-libro-america-latina-hacia-inclusion-social/>



leyes sino sobre principios éticos que hagan posible una vida digna para todos. Adicionalmente y pese a representar casi el 10% de la población mundial, generamos únicamente el 3% del conocimiento científico global. Por ello, para enfrentar estos desafíos se hace imprescindible contar con una educación equitativa y de calidad que ofrezca oportunidades para todos.

Para el Comité Ejecutivo Regional es una satisfacción presentar esta publicación que se espera resulte de utilidad para funcionarios públicos, académicos, medios de comunicación y sociedad civil, comprometidos en atender la prioridad que tiene para la población de América Latina acceder a sistemas educativos que incluyan la innovación y la calidad entre sus prioridades, y contribuyan con la construcción de una región más integrada, democrática, próspera e inclusiva.

Raquel Zelaya  
Orazio Belletini  
Fernando Masi

**Comité Ejecutivo Regional ILAIPP**

# PRÓLOGO

## INNOVACIÓN Y CALIDAD EN EDUCACIÓN: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y LA AGENDA PENDIENTE

Santiago Cueto<sup>1</sup>

El presente volumen reúne los estudios presentados en la II Conferencia Regional de LAIPP "Innovación y Calidad en Educación", realizada en Lima el 5 y 6 de abril de 2016. El tema fue seleccionado por la Asamblea de LAIPP, entre muchos de alta relevancia para el desarrollo de la región, que LAIPP y sus centros integrantes irán tratando en conferencias, estudios, publicaciones y otras actividades durante los próximos años.

Desde 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se concibe la educación como un derecho. Declaraciones más recientes adoptadas casi universalmente, como la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, han reafirmado este derecho, que ha sido incorporado en las constituciones y otros instrumentos legales en todos los países de América Latina. Sin embargo, si bien es mucho lo que se ha avanzado en cuanto a cobertura en educación básica, los retos pendientes para hacer realidad el derecho a la educación de todos los estudiantes son significativos y abarcan una serie de aspectos (Tomasevski 2001, 2004). Estos tienen que ver principalmente con generar oportunidades de aprendizaje que se adecúen a las características de los estudiantes en contextos sociales, culturales y geográficos específicos, y que los ayuden a desarrollar al máximo su potencial e intereses.

A escala internacional se han dado instrumentos para avanzar en el establecimiento de sistemas educativos de calidad para todos. El 2000, a través de Naciones Unidas, se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluían una meta de acceso a la educación básica, enmarcada en un conjunto de metas vinculadas, en primer lugar, a la lucha contra la pobreza<sup>2</sup>. El mismo año surgió el programa Educación para Todos (EPT), también de Naciones Unidas, que consideraba varios objetivos para la educación en diferentes niveles, incluyendo además temas transversales vinculados a la equidad<sup>3</sup>. Tanto los ODM como el programa EPT terminaron el 2015. El balance es de avances en algunos aspectos, así como de retos pendientes importantes en cuanto a calidad de los servicios educativos, aprendizajes y equidad. Para el periodo 2015-2030, a escala internacional y nuevamente bajo

<sup>1</sup> Coordinador de la II Conferencia Regional "Innovación y Calidad en Educación", investigador principal de GRADE.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

<sup>3</sup> Ver <http://www.unesco.org/new/es/our-priorities/education-for-all/>

la coordinación de Naciones Unidas, se han planteado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>4</sup>. Estos incluyen uno para educación, el número 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Se trata, sin duda, de un objetivo muy relevante para América Latina, que se vincula a la temática general de este libro. A continuación, un breve balance de la educación en la región para estimar cuán lejos estamos de esta meta. En el análisis ponemos énfasis en los países que integran la red de ILaIPP<sup>5</sup>, a fin de situar los contenidos del presente libro en un contexto internacional.

La alfabetización es un indicador comúnmente usado para evaluar el nivel de avance educativo de los países. Se ha avanzado bastante en este tema en las últimas décadas, con tasas de alfabetización (estimadas al 2015) que van de 82% en Guatemala a 96% en Bolivia y Paraguay<sup>6</sup>. Sin embargo, en este como en muchos indicadores hay retos vinculados a la equidad; por ejemplo hay más mujeres analfabetas que hombres. En cuanto a cobertura en educación básica, también se han visto avances en la región. De acuerdo a la UNESCO (2015), las tasas netas de cobertura en primaria son relativamente altas, pues van de 83% en Paraguay a 97% en Ecuador. Las tasas de secundaria e inicial son un poco menores, pero con tendencia creciente. Si bien se ha avanzado en cuanto a cobertura, subsisten retos en cuanto a acceso a educación formal, pues esta es menor entre estudiantes de zonas pobres, rurales e indígenas. A partir de lo anterior, queda claro que la búsqueda de programas para incrementar la cobertura y evitar que los estudiantes abandonen la educación antes de finalizar la secundaria es de importancia prioritaria en la región. El capítulo de Montero y Uccelli sobre programas para la secundaria rural se vincula a este tema, que es de particular relevancia justamente porque es en este contexto donde se notan altas tasas de deserción. Las autoras hacen un balance de los programas orientados a este contexto en América Latina, a la vez que extraen lecciones para política, con el fin de mejorar la calidad del servicio en esta población.

En cuanto a educación superior, también se observa un incremento en la tasa bruta de matrícula. Así, de acuerdo a IESALC (2007)<sup>7</sup>, la cobertura va de 17,7%, en El Salvador y Honduras, a 38,6%, en Bolivia. Dados los crecientes niveles de matrícula en la educación superior, que nuevamente siguen un patrón inequitativo, se hace urgente la necesidad de reformas para ofrecer educación superior de calidad. En el capítulo de Benavides, Chávez y Arellano, en el presente libro, se discute el caso de las reformas universitarias en el Perú y Ecuador, países que

<sup>4</sup> Ver <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>5</sup> Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú.

<sup>6</sup> Datos tomados de UNESCO (2015).

<sup>7</sup> Recuperado de [www.oei.es/salactsi/informe\\_educacion\\_superiorAL2007.pdf](http://www.oei.es/salactsi/informe_educacion_superiorAL2007.pdf)

a través de diferentes modelos se propusieron elevar la calidad de este nivel; de su lectura se deducen lecciones para el resto de países.

Una de las preocupaciones recientes en el mundo, plasmada en los ODS, es si los estudiantes aprenden competencias complejas en la escuela que puedan utilizar en su vida cotidiana. Se trata de una pregunta que no tiene respuesta simple. En la región se han llevado adelante tres evaluaciones regionales de rendimiento, organizadas por la UNESCO. Los resultados de la evaluación más reciente, denominado Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), muestran un panorama que sugiere nuevamente algunos avances y muchos retos de calidad y equidad para los países de LAIPP (UNESCO 2016)<sup>8</sup>. En TERCE se evaluó lectura y matemática en tercer y sexto grados de primaria, así como escritura en tercer grado y ciencias naturales en sexto grado.

Los países de América Latina con mejor rendimiento en todas las áreas fueron Chile, Costa Rica y Uruguay. Los países de LAIPP mostraron resultados alrededor o por debajo del promedio regional, aunque en algunos casos hubo incrementos en rendimiento con respecto a estudios previos. No nos interesa aquí formular un *ranking* de rendimiento de los países participantes de LAIPP en esta evaluación, sino sugerir dos ideas: los informes de TERCE muestran que muchos estudiantes no pueden realizar tareas apropiadas, según los expertos, o incluso sencillas, dadas su edad y grado de estudios (los informes de TERCE contienen abundante información al respecto). En segundo lugar, los análisis de TERCE y otros estudios muestran que existen grandes diferencias en el rendimiento, y que los favoritos son estudiantes de zonas urbanas, castellanohablantes, no pobres y con madres más educadas. El mecanismo por el que estos estudiantes estarían aprendiendo parecería ser variado. Así, por ejemplo, la inequidad educativa estaría relacionada al poder adquisitivo de las familias y todo lo que esto implica (por ejemplo, acceso a servicios de calidad en salud, nutrición y, en general, apoyo en el hogar). Una de las formas recientes adoptadas por varios países de la región para incrementar la calidad del servicio es extender la jornada escolar, tanto en primaria como en secundaria. En el capítulo de Elías, Walder y Portillo se hace un balance de la investigación. La evidencia sugiere, en general, impactos positivos, aunque con retos importantes para lograr una implementación que, más allá de extender el número de horas de clase, mejore la calidad del servicio en su conjunto.

Sin embargo, no quisiéramos limitar la noción de calidad educativa a rendimiento en pruebas estandarizadas de aprendizaje. En el presente volumen se abordan al menos dos temas adicionales vinculados a la calidad. El primero es la violencia en la escuela y las formas de prevenirla. Este es un tema relevante para toda la región, aunque tal vez con mayor

---

<sup>8</sup> Bolivia y El Salvador no participaron en TERCE.

prevalencia en los países de Centroamérica, tema abordado en el capítulo de Cuéllar-Marchelli, Morán, Góchez y Cuadra, en el presente libro. El balance que se hace de los programas existentes, seguramente, será de mucha utilidad para tomadores de decisiones interesados en reformar programas existentes o en diseñar nuevos programas. Llama la atención, sin embargo, que exista poca evidencia sobre el impacto de estos programas; este es un tema pendiente y urgente de investigar. Adicionalmente, en el presente libro se aborda un tema que es central para dar un marco social y político a la educación, como es el estudio de su vínculo con la democracia. En el capítulo que firman Stojnic y Carrillo se aborda un tema específico relacionado a lo anterior, como es la relación entre educación y actitudes democráticas. Para ello utilizan una encuesta de opinión administrada en varios estudios, la cual les permite realizar un estudio comparado.

Vinculada a la noción de calidad en educación está la pregunta “¿Qué tipo de oportunidades educativas deseáramos que tengan los estudiantes y qué tipo de aprendizajes deberían mostrar?” En el presente libro se incluye un texto de Scardamalia y Bereiter que se centra en ello. De acuerdo a sus estudios y teorías, ellos resaltan la indagación como método educativo para la construcción del conocimiento. Esta indagación consiste en plantear preguntas y buscar explicaciones a diversos tipos de fenómenos relevantes para los estudiantes, y contrastarlas con las hipótesis formuladas, de modo que se construye conocimiento con base en la comprensión y experiencia personal. Para ello el uso de tecnología se vuelve una herramienta al servicio del aprendizaje, de modo que se aprenden competencias específicas vinculadas al tema en investigación, pero también generales de indagación y aprendizaje continuo. Esta formulación resalta la importancia de innovar en educación, superando modelos tradicionales de aprendizaje basados en la memorización de contenidos previstos en el currículo.

El modelo planteado por Scardamalia y Bereiter levanta la necesidad de innovar en la forma tradicional de educar, que ha consistido en poner énfasis en los conocimientos del docente que deben transmitirse a los estudiantes; ello en una relación vertical en la que el estudiante cumple un rol pasivo. Por el contrario, actualmente, hay una fuerte inclinación entre los teóricos de la educación a innovar la forma en que se aprende, de modo que los estudiantes puedan desarrollar competencias relevantes para desenvolverse en la denominada “sociedad del conocimiento”. En términos generales, esta se caracteriza por la necesidad constante de renovar las competencias que permitan a individuos y grupos actuar de manera autónoma y productiva. Al respecto, hay numerosas formulaciones de organismos internacionales que han identificado la necesidad de desarrollar “competencias del siglo XXI”. Estas se vinculan a aprender a pensar de manera crítica y creativa, trabajar de manera colaborativa, aprender a usar herramientas de diverso tipo (sobre todo tecnológicas y de comunicación); todo lo cual permita a las personas acceder a información y seguir aprendiendo a lo largo de la vida, y

desempeñarse socialmente de manera responsable y solidaria, y demostrar altos niveles de asertividad<sup>9</sup>.

La conferencia tuvo, adicionalmente, una sesión de discusión de políticas educativas e investigación. En el primer panel, bajo la moderación de Orazio Belletini del Grupo FARO, participaron Jaime Saavedra, ministro de Educación del Perú; Óscar Hugo López, ministro de Educación de Guatemala; y Emiliana Vegas, jefa de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Hubo un segundo panel sobre temas similares para ser analizados desde la perspectiva de LAIPP. En este participaron Michel Rowland por LAIPP, Antonio Romero por IDRC y Santiago Cueto de GRADE. No existe un capítulo escrito en el presente libro sobre esta discusión, pero aquí resumimos las principales ideas. La conversación se organizó alrededor de tres temas.

El primer tema fue el vínculo entre investigación y desarrollo de políticas. Al respecto, se identificaron ejemplos en los que la investigación había sido relevante, como por ejemplo los estudios sobre segregación de estudiantes en Chile, que fueron considerados en la formulación de la Ley de Inclusión. También, en general, los resultados de algunas evaluaciones de impacto que habían llevado a modificar programas, por ejemplo de formación de docentes en Guatemala. Resulta importante para ello que las evaluaciones contengan información no solo del impacto, sino de los recursos y procesos que estarían explicando que hubiera un impacto positivo o lo contrario. En estas evaluaciones se llamó la atención respecto de que cuando se realizan al inicio de la implementación de un programa pueden dar resultados aún lejanos del ideal. Cancelar un programa diseñado con fundamentos sólidos podría resultar un error en este contexto; resultaría más beneficioso ajustar la intervención con base en la información obtenida y volver a evaluar. Adicionalmente, se hizo notar en el panel que en muchos casos no hay investigación específica sobre el tema, sea en el país o en la región; también se evidenció que la información existente a menudo es contradictoria y, pese a ello, el tomador de decisiones debe actuar. En estos casos una estrategia posible es convocar paneles de expertos educativos, con diferente formación y experiencia, y consultar opciones. Para esto la experiencia internacional, incluso de países más desarrollados, puede servir de referente. En cualquier caso, el monitoreo de las intervenciones puede dar información clave de manera casi inmediata para ir ajustando las intervenciones.

El segundo tema tratado en el panel fue sobre temas que se deberían considerar en la agenda de investigación de los próximos años. Un primero es desarrollar una agenda sobre diversos aspectos del rol de los docentes en la educación. Esto podría incluir la formación inicial

---

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, un proyecto del BID en <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/competencias-del-siglo-xxi-en-latinoamerica,3130.html>, de la UNESCO en <http://www.unesco.org/new/es/unesco/themes/icts/lifelong-learning/21st-century-skills/> y de la OCDE en [http://recursostic.educacion.es/blogs/europa/media/blogs/europa/informes/Habilidades\\_y\\_competencias\\_siglo21\\_OCDE.pdf](http://recursostic.educacion.es/blogs/europa/media/blogs/europa/informes/Habilidades_y_competencias_siglo21_OCDE.pdf).

y el desarrollo profesional, escalas salariales, condiciones de trabajo y desempeño en el aula. En segundo lugar, vinculado a lo discutido en el tema anterior, se hizo notar la necesidad de contar con más evaluaciones de programas, tanto de su implementación como de su impacto, con diseños cualitativos, cuantitativos y mixtos. En tercer lugar se sugirió toda una línea de investigación sobre la economía política de las reformas educativas. Esto se relaciona con la temática planteada por Anderson en este libro. En su capítulo se discuten varios modelos sobre cómo llevar las innovaciones a escala, tanto las generadas a nivel central (por ejemplo ministerios) como las generadas en el ámbito local. De acuerdo a los estudios existentes, hay seis desafíos en esta tarea, que son discutidos en el capítulo con relación a dos experiencias específicas, en Sudáfrica y México. Adicionalmente, en este segundo tema del panel se discutió la oportunidad con la que se realizan los estudios, que deberían coincidir con la discusión de una política específica. En muchos casos, las reformas necesarias parecerían necesitar ser profundas, por ejemplo para la reforma de la carrera magisterial. Sin embargo, lograr tales reformas es complejo, dada la cantidad de actores interesados en el tema. Conciliar intereses para lograr reformas profundas parecería un tema muy relevante de agenda; hay algunos ejemplos de tales reformas en la región que merecerían ser estudiados. Finalmente, se planteó la necesidad de contar con una agenda de investigación vinculada a equidad, que podría abarcar la educación de poblaciones indígenas (a través de modelos de educación intercultural bilingüe en todos los niveles), estudiantes con discapacidad (atendiendo sus necesidades educativas especiales, de modo que puedan ser incluidos de manera plena en el sistema educativo) y estudiantes en contextos de pobreza (que seguramente requerirían intervenciones complementarias en salud, nutrición y lucha contra la pobreza). En todos los casos, se sugirió planificar los estudios, de modo que eventualmente se llegue a recomendaciones específicas y no genéricas (por ejemplo, “hay que mejorar el nivel de formación de docentes”).

Finalmente, el tercer tema planteado por el panel fue cómo generar condiciones para que la ciudadanía demande evidencias en educación. Para este tema se citaron estudios en Chile que sugieren que las familias, a menudo, no consideran evidencia clave proporcionada por diversos medios de manera pública en su elección de a cuál escuela enviar a sus hijos e hijas. Relacionado a esta problemática, en el Perú existen escuelas que tienen estudiantes a pesar de no contar con un registro oficial que les permita emitir certificados; a raíz de ello surgió la necesidad de crear un registro de escuelas oficiales para información del público. También respecto de lo anterior, se mencionó el ejemplo de cómo en algunos países se ha generado un sentido común relacionado a la idea de que la educación privada es mejor que la pública, a pesar de que esto a menudo no es cierto, o que el análisis del costo-beneficio de asistir a la educación privada podría ser menor que el de asistir a la educación pública. Este tema, es decir el rol e impacto de la educación pública y privada, es, de paso, uno que también merecería mayor investigación en la región. Por

otro lado, lograr condiciones de apoyo a las reformas educativas, incluyendo el apoyo del sector privado en general, que en muchos países ha formado asociaciones muy activas a favor de la educación, parecería ser un aspecto de alta importancia, que requeriría mucho diálogo para conciliar intereses. De todo lo anterior se desprende la necesidad de trabajar con los medios de comunicación para informar mejor y educar a las familias sobre diversos aspectos del sistema educativo, incluyendo sus fines, programas y formas de participación de los estudiantes y sus familias. Los funcionarios de alto rango en los sistemas educativos deberían contemplar, como parte de su misión, ser comunicadores de algunos mensajes prioritarios y propiciar debates en torno al tema. Uno de los participantes describió este rol como “mediación pedagógica” para describir las reformas y explicar los resultados de evaluaciones y otros estudios. Así, se sugirió la estrategia de “repetir los mensajes clave mil veces” (por ejemplo la necesidad de asignar de manera significativa mayores recursos públicos para la educación), con el fin de avanzar en apoyos amplios a los esfuerzos de reforma.

Desde LAIPP, nos queda claro que, si bien el presente libro es un aporte para la discusión, investigación y desarrollo de políticas, no se agotan —ni mucho menos— las temáticas vinculadas a innovación y calidad. La discusión recién reseñada nos da, sin embargo, algunas luces de por dónde avanzar en los próximos años. Se trata de un esfuerzo que requiere atención continua, en el que LAIPP se va a concentrar. Una limitación, como se mencionó en los paneles de discusión, es que en la mayor parte de países de la región no existen iniciativas desde el Estado para financiar investigaciones o evaluaciones de programas educativos. Generar las condiciones para que tales programas de apoyo a la investigación sean incorporados en la agenda y presupuestos nacionales sería también un tema urgente.

Quisiera terminar agradeciendo a nuestros auspiciadores de la Iniciativa Think Tank (<http://www.thinktankinitiative.org/es/home>), que nos ayudaron a diseñar y llevar adelante la conferencia. Asimismo, a los revisores de las propuestas o estudios en su elaboración, Andrés Bernasconi y Sergio Martinic, de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Patrick McEwan de Wellesley College; Javier Murillo de la Universidad Autónoma de Madrid; Mitchell Seligson de la Universidad de Vanderbilt; Rosario Ortega de la Universidad de Córdoba; y Flavia Terigi de FLACSO-Argentina. Finalmente, quisiera agradecer a los moderadores y comentaristas de las ponencias, así como a los participantes en la conferencia, que presencial o virtualmente nos hicieron llegar sus comentarios. Estos fueron clave para revisar y enriquecer los estudios incluidos en el presente libro.



## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Tomasevski, Katarina (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Novum Grafiska AB.

Tomasevski, Katarina (2004). *Manual on rights-based education*. Bangkok: UNESCO.

UNESCO (2015). *Education for all 2000-2015: achievements and challenges*. París: UNESCO.

UNESCO (2016). *Informe de resultados TERCE*. Santiago: UNESCO.

# LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA REFORMA UNIVERSITARIA: LOS CASOS DEL PERÚ Y ECUADOR

Martín Benavides

Carmela Chávez

Adriana Arellano

## RESUMEN

Usando información secundaria y entrevistas, este estudio comparativo muestra cómo Perú y Ecuador han construido de manera diferente sus políticas de aseguramiento de la calidad (PAC) de la educación universitaria. El estudio documenta los dos tipos de PAC, al mismo tiempo que da cuenta de cómo en cada país se dio una relación distinta entre gobiernos, sociedad civil, reglas de juego y legados históricos de cada sistema universitario. Se ha encontrado que mientras en el caso ecuatoriano tanto el mercado como las propias universidades sucumbieron ante el poder del Estado en el proceso regulatorio, en el caso peruano las inercias institucionales vinculadas al poder de las universidades en conjunto, con una ideología de mercado aún fuertemente presente, más bien debilitaron al Estado en su proyecto regulador. En ese sentido, se señala que los diferentes contextos ideológicos, y arreglos entre actores sociales y políticos llevan, por un lado, a una regulación de corte tecnocrático (Perú) y, por el otro, a una regulación de corte político (Ecuador).

---

Los autores agradecen la asistencia de Sebastián Zárate y Daniela Game, así como los comentarios de Andrés Bernasconi a la propuesta de investigación y dos versiones previas del presente documento.

## INTRODUCCIÓN

Diversos estudios comparados muestran que existe una gran heterogeneidad en los arreglos institucionales de la educación terciaria. Como señalan la Red Eurydice (2007) y Teichler (2007), estas diferencias se pueden identificar en la diversificación y selectividad de instituciones, el nivel de privatización, la estructura de cursos, la inversión pública, los instrumentos de financiamiento, así como en el tipo y grado de apoyo público a los estudiantes (citado por Triventi 2013: 1686). Schwarz y Teichler (2002), por su lado, plantean que si bien es importante considerar que la educación superior es concebida como un sistema universal, sus estructuras, su desarrollo, currículo, dinamismo educacional, gobernanza y organización varían enormemente, y tienden a basarse en contextos nacionales, culturales y políticos particulares.

Otros estudios han elaborado tipologías teóricas y han identificado una cantidad de tipos ideales, según características institucionales específicas (Triventi 2013: 1686). Por ejemplo, Clark (1983) planteó el concepto de *triángulo de coordinación*, que clasifica países sobre la base del rol de diversos actores en las dinámicas por el control de la universidad, mientras que Neave (2002) se basa en la relación entre universidades y asociados externos para desarrollar tipos ideales de educación superior (citado por Triventi 2013: 1686). En muchos países, el Estado se encarga de determinar el marco legal en el que las instituciones de educación superior operan, así como su grado de centralización y estandarización (Triventi 2013: 1687). En la definición de criterios de admisión y de oferta educativa, las instituciones autónomas pueden usar sus propios exámenes de ingreso para seleccionar estudiantes, establecer criterios de programas especiales y determinar los contenidos de los cursos, así como adaptar su oferta educacional a las demandas de los estudiantes (Triventi 2013: 1687).

América Latina no ha sido ajena a los procesos de diversificación de la educación superior a través, sobre todo, de la expansión del sector privado. Así, en la región, se permitió la expansión de numerosas instituciones educativas que respondieron a la demanda con una oferta educativa de bajo costo. Muchos estados fueron altamente permisivos en ese sentido, y en algunos casos se ha sugerido que habría existido una relación de conveniencia entre el Estado y las empresas privadas de educación superior. Rodríguez (2012), por ejemplo, describe la expansión de la educación superior privada en el contexto de la dictadura chilena y explica una relación de beneficio entre las empresas implicadas en el financiamiento privado de la educación superior y el gobierno de turno. Benedito (2013) señala que en Brasil las instituciones de educación superior han recibido sus licencias y posteriores acreditaciones en base a requisitos mínimos, sin responder a verdaderos criterios de calidad. Se inscribían en un marco legal que, además, dejaba amplias libertades para la apertura e implementación de cursos, y les permitía un funcionamiento bajo un marco legal mercantil. Estas instituciones, además, se caracterizan

en su mayoría por invertir poco en investigación y en contratación de buenos docentes, lo cual tiene un impacto evidentemente negativo en la calidad de la educación que se imparte en ellas (McCowan 2004). En México es notorio el caso de las universidades privadas de baja selectividad que ofrecen las carreras más demandadas y que cumplen deficientemente los criterios de calidad establecidos. Muchos jóvenes de bajo rendimiento escolar acceden a estas universidades como única alternativa, lo que ha constituido para diversos autores un “efecto inesperado” del crecimiento del sector en México (Vega-Tato 2009, Gil Antón 2005).

El caso peruano responde al mismo patrón: las entidades de educación superior privadas tuvieron facilidades para su funcionamiento sin una adecuada regulación del Estado, ya que podían fijar su oferta educativa según las fluctuaciones del mercado (o en función de las carreras que resultaran más “atractivas”). Con estas condiciones favorables, la formación superior ofrecida por estas instituciones tuvo una fuerte demanda de un sector de los jóvenes que culminaron la educación básica. Esta oferta educativa, sin embargo, no se caracterizaba solo por su accesibilidad en términos económicos, sino también por su menor calidad.

De esa manera, en América Latina, esta expansión de la oferta de educación superior se ha dado a expensas de la calidad educativa, en tanto que gran parte de la demanda ha sido absorbida por instituciones creadas con poca planificación, sin los recursos suficientes para garantizar procesos de calidad y sin los procesos regulatorios necesarios (Dias *et al.* 2011). Esta investigación parte de la constatación de que nos encontramos en un proceso de transformación del sistema universitario en la región a través de medidas que buscan cambiar el contexto de baja calidad mencionado. Esas medidas, denominadas PAC (políticas de aseguramiento de la calidad), se dan sobre un campo educativo muy diversificado, sujeto a presiones políticas y sociales muy variadas, en el marco de contextos económicos diversos, que evidencian las dificultades del propio Estado para una intervención asertiva en el proceso de regulación.

Así, esta investigación ha sido planteada como un ejercicio comparativo entre el Perú y el Ecuador, para mostrar la diversidad de las PAC en la región. Si bien ambos países han estado enmarcados en un contexto regional en cambio, sus PAC en curso han tomado características diferentes tanto en su desarrollo institucional como en la línea argumentativa que las origina. Cabe mencionar que en el 2012 el Ejecutivo ecuatoriano cerró 14 universidades privadas, luego de un proceso de evaluación. Este fue tal vez uno de los casos más radicales de toma de posición de los estados en la problemática de la calidad educativa en la educación superior en la región. Es decir, al menos en la dimensión formal de enunciados declarativos y motivación de la intervención, se trataría de una intervención motivada por fines políticos, en el sentido de salvaguardar un bien público, entendido en un contexto de goce de derechos y de fortalecimiento de la democracia. El Perú viene desarrollando su PAC bajo estándares regulatorios de corte institucionalista y bajo el paradigma del licenciamiento. Es decir, bajo el diseño de mecanismos de organización y funcionamiento institucional de carácter burocrático-administrativo.

El proyecto buscará efectivamente documentar los dos tipos de PAC; al mismo tiempo, dar cuenta de cómo, en cada país, se dio una relación distinta entre gobiernos, sociedad civil, reglas de juego y legados históricos de cada sistema. Se ha utilizado una metodología de estudio de caso, a través de la revisión de fuentes secundarias académicas y de políticas de cada país, al mismo tiempo se realizó una revisión de la prensa local<sup>1</sup> y entrevistas a actores claves<sup>2</sup>. Para cada país se estudiaron a profundidad los momentos previos y posteriores a las leyes universitarias e implementación de cada PAC.

### **1. La importancia de la dimensión institucional y política para entender la diversidad**

De acuerdo con Triventi (2013), dos factores originan la diversidad institucional de los sistemas de educación superior:

- Los perfiles institucionales de los sistemas educativos son producto de procesos históricos, características culturales y perspectivas ideológicas que no se encuentran confinados al campo educativo ni a las fronteras nacionales.
- La política educativa es un componente del paquete total de política pública de una nación, y no es independiente de los otros sectores de gastos públicos.

Por ello este estudio empleará un enfoque político e institucional orientado a estudiar la relación entre la diferenciación de los sistemas nacionales de educación superior y los contextos políticos e ideológicos. En primer lugar, desde ese enfoque, se entiende que la diversificación de los sistemas de educación superior es resultado de la pugna de los actores por consolidar sus propios modelos políticos e ideológicos de universidad (Stevens y Gebre-Medhin 2016: 1). Esto puede deberse a que las demandas sociales en torno al rol de la educación superior han cambiado profundamente en los años recientes y han presionado a las universidades para que sean percibidas como industrias, en lugar de como instituciones, según Gumport (2000) (citado por Bastedo 2006: 7). Las demandas no son solo políticas o económicas, sino también institucionales, especialmente en referencia al rol de los gobiernos en la educación superior.

Desde este enfoque, el estudio de la gobernanza académica se extendió más allá de los intereses de políticas internas para examinar las dinámicas más amplias y el *policy making*, que juegan un rol decisivo en el modelamiento de la educación superior. El interés radica, así, en estudiar el rol de las “fuerzas externas” en el cambio académico (Gumport 2006: 24).

En segundo lugar, desde el enfoque político institucional, la diversificación de los sistemas puede tener que ver también con el legado histórico de las instituciones de educación

---

<sup>1</sup> Anexo 1: Revisión de la prensa local y fuentes secundarias

<sup>2</sup> Anexo 2: Entrevistas a actores claves

superior. Esto es, arreglos institucionales e históricos que inciden en la configuración de los sistemas nacionales de educación. Si bien las universidades enfrentan grandes presiones que las conducen a mayores grados de isomorfismo institucional, los contextos nacionales y los legados históricos también importan, y dan cuenta de las diferencias en el *timing*, y el grado en el cual nuevas reglas y roles son creados (Ramírez y Christensen 2013). Para comprender las rutas cambiantes que adoptan las universidades, se deben tomar en cuenta tanto las reglas de juego cambiantes en el mundo como las raíces históricas y sus rumbos institucionales locales, como señala Thelen (1999) (citado por Ramírez y Christensen 2013). Para entender sus derroteros históricos, desde esta perspectiva se considera el concepto *path dependence*, para enfatizar cómo los legados históricos dan forma a la evolución institucional.

## **2. Del Estado inexistente al Estado “facilitador”: la regulación tecnocrática en el caso peruano**

### **2.1 Antecedentes**

El modelo universitario surgido del proceso de transición política de finales de los setenta en el Perú, y que tuvo por base la Constitución de 1979 y la Ley Universitaria<sup>3</sup> 23733 (1983)<sup>4</sup>, entró en un importante proceso de reformulación en el escenario del gobierno fujimorista. En el campo educativo, esto tuvo por expresión institucional más importante la promulgación del Decreto Legislativo 882 (1997), que abrió el escenario a la libre organización, con fines de lucro o no, en la formación de centros de enseñanza en todos los niveles, incluido el universitario.

En ese escenario, el sistema universitario se expande en casi un 200%. De cerca de 56 universidades en 1996 pasó a 140 en el 2015. Durante este periodo se conformaron las primeras universidades privadas con fines de lucro, y se dieron cambios organizacionales importantes en las universidades asociativas que eliminaron formas de participación estudiantil y docente por medio de cambios estatutarios.

Con la llegada del gobierno de transición, a finales del 2000, y la conformación de un gabinete de transición, se comenzó a debatir sobre política educativa, y, aunque en menor medida, también sobre educación superior universitaria. Este debate se inspiró en un movimiento de política universitaria que reclamaba una renovación universitaria en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), la más antigua e importante del país.

El Acuerdo Institucional Sanmarquino fue una coalición de docentes y estudiantes sanmarquinos surgida en marzo del 2001 para la renovación institucional; ganó las elecciones

<sup>3</sup> Del 9 de diciembre de 1983.

<sup>4</sup> Esta ley formulaba un modelo de universidad basado en la idea de comunidad universitaria, sin fines de lucro, con mecanismos de participación docente y estudiantil, y bajo el paradigma de la autorregulación institucionalizada en la Asociación Nacional de Rectores.

del rectorado y de varios centros estudiantiles. A nivel institucional tuvo por principal logro la elección de Manuel Burga como rector de la UNMSM para el periodo 2001-2006<sup>5</sup>. Este espacio permitió desarrollar un importante trabajo político de cohesión en el interior de una fracción en San Marcos tras la figura de un sector importante de izquierda. Nicolás Lynch, profesor sanmarquino, fue luego ministro de Educación y permitió formar la Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria. Esta comisión tuvo por presidente a Javier Sota Nadal y como secretario técnico a Zenón de Paz, otro importante académico sanmarquino. Esta comisión recibió el encargo de presentar un anteproyecto de ley universitaria al Ejecutivo, así como elaborar un diagnóstico de la universidad peruana.

El estudio supuso elaborar un diagnóstico institucional que cubra aspectos curriculares, de gestión universitaria, aspectos económicos, el marco legal vigente, entre otros. Una de las conclusiones más importantes de este informe (CNSRU 2002: 4) está relacionada a la:

[...] evidencia que no existen niveles de coordinación mínimos entre la oferta propuesta por las universidades y las necesidades reales de la sociedad, puesto que ellas definen los perfiles, planes, sumillas, metodología de aprendizaje entre otros factores sin tener un conocimiento cabal de los requerimientos profesionales de las empresas, en términos de formación teórico-práctica, ni menos las prioridades que plantea el desarrollo del país tomando en cuenta el potencial de su base física, biológica y cultural, en la que prima una notable diversidad.

El informe también señala que la proliferación de universidades “con fines de lucro” habría traído universidades sin estándares mínimos de infraestructura y de calidad docente, de enseñanza profesionalizante y sin interés en desarrollar investigación y producción de conocimiento (CNSRU 2002: 33). En este ambiente, en el 2005, se genera un segundo diagnóstico impulsado por la antigua Oficina de Coordinación Universitaria del Ministerio de Educación (MINEDU), que termina generando un tercer informe, en el que se plantea la necesidad de una segunda reforma universitaria. Este documento sienta las bases para la discusión que se dará años después en el proceso de debate de la reforma del 2014. Para el 2006, la principal preocupación puesta sobre la escena pública en torno a la universidad peruana tenía que ver con (i) la gobernanza y transparencia de la universidad pública (MINEDU 2006: 35); (ii) la necesidad de control en las universidades privadas, en particular en las de lucro; y (iii) la escasa pertinencia a las tareas del desarrollo social (MINEDU 2006: 11).

Por otro lado, el tema de la reforma universitaria se incluyó en el proceso de consulta en torno al Proyecto Educativo Nacional (PEN) entre el 2005 y el 2006. El PEN planteó el objetivo estratégico “Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional” (CNE 2006:18) y propuso tres resultados a los que deberíamos

---

<sup>5</sup> Acuerdos San Marcos. Fuente: <http://acuerdosanmarcos.edu.pe>

llegar como país al 2021: (i) renovar el sistema de educación superior articulado al desarrollo; (ii) producir conocimiento relevante para el desarrollo y la lucha contra la pobreza; y (iii) formar profesionales éticos, competentes y productivos por parte de los centros universitarios y técnicos (CNE 2006: 18).

En paralelo con el proceso del PEN, se comienza a construir un sistema de aseguramiento de la calidad educativa en los tres niveles (primario, secundario y superior), a raíz de la promulgación de la Ley 28740, que conforma el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) en el 2006. Este sistema opera desde entonces, pero ha tenido importantes limitaciones en un entorno de educación superior que se caracterizaba por estar desregulado<sup>6</sup> y ampliamente diversificado.

Otro proceso importante en la gestión de la reforma universitaria actual fue también la promulgación de la sentencia 00017-2008-PUTC, que declaró inconstitucional la Ley 28564, la cual prohibía crear nuevas filiales de universidades públicas y privadas fuera del ámbito departamental de su sede principal. Sin embargo, lo más importante es que la sentencia señaló la necesidad de que este ejercicio sea garantizado por una autoridad competente que garantice calidad educativa, por lo que propone crear una superintendencia estatal encargada de evaluar y autorizar el funcionamiento de las nuevas filiales universitarias, así como evaluar todas las existentes, con el propósito de elevar su calidad educativa (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. 0017-2008-PI/TC, 2008).

Asimismo, entre el 2009 y el 2010 se dio un importante debate en el interior de las universidades públicas en torno al voto universal, “secreto, obligatorio y ponderado para elegir rector, vicerrectores y decanos en las públicas” (La República 2010), y que terminó en un proyecto de ley. Si bien este no se llegó a debatir en el pleno, generó una importante movilización en el interior de las universidades públicas en torno a la renovación de las autoridades universitarias vinculadas a la ANR, que fue luego capitalizada en el proceso de debate de la Ley Universitaria y que llevó incluso a aprobar un predictamen en torno a esta medida en concreto.

Pero no fue sino hasta el 2011, con el cambio de gobierno, que se retomó el debate sobre un necesario ajuste del sistema de educación superior universitario. Esto a raíz de la aprobación de un proyecto de ley para formar la Universidad Nacional Tecnológica de Chíncha, en septiembre del 2011 (Radioprogramas del Perú 2011), que llevó a la observación del Ejecutivo, firmada por el propio presidente de la República, en la que se planteó la urgente necesidad de:

definir una nueva legislación universitaria en el marco de un sistema de educación superior a partir de una política de estado sobre la educación superior técnica y universitaria

<sup>6</sup> O un sistema de autorregulación que se basaba en la ANR, que fue insuficiente para ejercer de órgano fiscalizador y garante de calidad mínimo de transparencia.



[...] una política de estado que se exprese [...] en el marco de un sistema de educación superior que establezca requisitos de creación y funcionamiento que garanticen calidad y vinculación con las necesidades de desarrollo del país (Congreso de la República del Perú 2011).

En este escenario comienza el debate en torno a la necesidad de un nuevo marco normativo-institucional que permita la gobernanza de la educación superior universitaria. Así, se aprueba la Ley 29971, que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas, y de sus filiales, por cinco años. En su artículo 3 señala que la justificación de la moratoria es

permitir que se replantee la política de la educación superior universitaria y se exprese en una nueva legislación de la educación universitaria, en el marco de un sistema de educación superior que establezca requisitos de creación y funcionamiento de universidades debidamente acreditadas y certificadas que garanticen calidad, investigación y vinculación con las necesidades de desarrollo del país.

Esta norma, dada en el 2012, tuvo por principales actores a las mismas bancadas políticas que dos años después aprobaron la Ley 30220 (Ley Universitaria): la bancada oficialista y su partido aliado, Perú Posible<sup>7</sup>, y un voto singular de un congresista de oposición<sup>8</sup>, promotor de la Ley de Moratoria (El Comercio 2012)<sup>9</sup>.

Una vez lograda la moratoria se comenzó a trabajar la Ley Universitaria. Para su elaboración se retomó la propuesta de Nueva Ley Universitaria elaborada en julio del 2009. En esa oportunidad se propuso crear un sistema nacional universitario, un consejo nacional universitario como organismo rector y regulador, voto universal en las universidades públicas, entre otras novedades. Sin embargo, la propuesta fue archivada. Posteriormente, sobre la base de esa propuesta, se inició un debate sobre el contenido de la Nueva Ley Universitaria, que culminó con la aprobación de un predictamen en la Comisión de Educación del Congreso de la República, en diciembre del 2013, y con la promulgación de la Nueva Ley Universitaria, Ley 30220, en julio del 2014.

---

<sup>7</sup> Perú Posible se define a sí mismo como un partido político de centro y es liderado por Alejandro Toledo, presidente del país en el periodo 2001-2006. Durante el mandato de Ollanta Humala, Perú Posible ha brindado apoyo político al oficialismo a nivel legislativo, en varias ocasiones.

<sup>8</sup> Vicente Zevallos, de Solidaridad Nacional, un partido de centroderecha cuyo líder ha sido alcalde de Lima en dos ocasiones. La bancada, como tal, votó en contra de la Ley Universitaria.

<sup>9</sup> Aprobado por 60 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones, y fue exonerado del trámite de la segunda votación, luego de que el presidente de la Comisión de Educación, Daniel Mora Zevallos (GPPP), recogiera los aportes planteados durante el amplio debate.

## 2.2 La reforma en un contexto ideológico liberal y con fuertes resistencias institucionales al cambio

### Los actores (institucionales y no institucionales) y su comportamiento en los procesos de reforma

#### Actores políticos: el Legislativo

El dictamen de la Ley Universitaria fue aprobado el 9 de diciembre, luego de 17 meses de debate y con 16 capítulos que después se discutirían en el pleno del Congreso. Fue aprobado por una mayoría reñida (9 votos de 17 en total, 6 del partido de gobierno)<sup>10</sup> en la Comisión de Educación del Congreso de la República. La unidad de la bancada nacionalista fue posible gracias al apoyo desde la Presidencia de la República, que pudo asegurar una unidad de votos. Es interesante ver que, meses después, en la votación en el pleno del Congreso, la correlación se mantuvo casi intacta. Fue aprobada con 56 votos a favor, 46 en contra y 3 abstenciones (Corresponsales 2014)<sup>11</sup>.

Tomó seis meses el proceso de debate, entre el dictamen y la aprobación de la norma, lapso en el cual actores sociales e institucionales pusieron en la agenda pública sus opiniones, pretensiones e imposiciones al respecto.

#### Actores institucionales: el rol del Ejecutivo

En el Ejecutivo, la correlación de fuerzas también fue consecuente. Fue clave el rol del ministro de Educación, Jaime Saavedra. Justamente desde su despacho vinieron los principales cambios al dictamen original aprobado en la Comisión de Educación del Congreso; se hizo un importante giro: de una concepción más político-institucional a una más burocrático-tecnocrática por parte de uno de los principales mecanismos de control de la Nueva Ley Universitaria (la superintendencia).

Al mismo tiempo, públicamente emplazó a los rectores a asumir la norma (El Comercio 2015a), a continuar el proceso de implementación más allá del cambio de gobierno del 2016 (Canal N 2015a) y a fortalecer su proceso de consolidación institucional (Canal N 2015b). Asimismo invocó al propio Tribunal Constitucional a no aceptar la acción de inconstitucionalidad presentada por congresistas de oposición en contra de la Ley Universitaria (El Comercio 2014a).

Otro actor importante del proceso fue el Consejo Nacional de Educación (CNE)<sup>12</sup>, que ya desde el primer intento de debate de una ley universitaria, en el 2009, señaló públicamente

<sup>10</sup> Con todos los votos del partido de gobierno, uno de Perú Posible, uno de Unión Regional y un voto singular de Solidaridad Nacional.

<sup>11</sup> La mayoría de votos fueron de la bancada oficialista Gana Perú (35), Perú Posible (8), Acción Popular-Frente Amplio (6 votos), Unión Regional (4) y 2 votos personales (uno de Solidaridad Nacional). Cabe mencionar la entrada de un nuevo actor político en el proceso, la bancada de Acción Popular-Frente Amplio, un partido de centro vinculado a la Democracia Cristiana. Los votos provenientes de los disidentes del nacionalismo, de la izquierda y de grupos regionales ayudaron a impulsar finalmente la aprobación de la ley.

<sup>12</sup> Espacio consultivo y autónomo del MINEDU formado por profesionales del campo de la educación desde la sociedad civil (CNE-MINEDU).

la necesidad de reforzar la calidad de la educación superior (CNE 2009). En el 2013, como parte del debate del dictamen, apoyó públicamente la necesidad de contar con una nueva ley marco de educación superior, que contenga un órgano rector, e hizo un llamado a la autonomía universitaria con responsabilidad (CNE 2013); ya en el 2014, en el proceso de negociación política de la ley misma, saluda su aprobación y se compromete a colaborar en su implementación (CNE 2014).

### **Actores sociales**

Los actores más importantes en este proceso de negociación de la ley han sido las organizaciones gremiales de universidades, las federaciones de docentes universitarios y de estudiantes.

En el caso de las organizaciones gremiales de universidades nos estamos refiriendo a tres de las más importantes asociaciones de universidades en el Perú. Tal es el caso del Consorcio de Universidades, red que agrupa desde 1996 a las cuatro más antiguas universidades privadas del país, con sede en Lima (Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP, Universidad de Lima-UL, Universidad del Pacífico-UP y Universidad Peruana Cayetano Heredia-UPCH); la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), red conformada en el 2009 por diez universidades y varios institutos tecnológicos, muchos de ellos con fines de lucro (FIPES); y la Asociación de Universidades del Perú (ASUP)<sup>13</sup>, red formada en el 2014 por rectores de universidades públicas y privadas en respuesta al cierre de la ANR.

Estas tres redes han tenido, en diferentes momentos, críticas a la propuesta de ley. Así, por ejemplo, un año antes de su aprobación, el Consorcio de Universidades emitió un comunicado en el que planteaba que cualquier cambio a la Ley Universitaria debía seguir considerando a la ANR como entidad representativa de las universidades; señalaba que estaba en desacuerdo con la creación de una autoridad nacional de educación universitaria y que el Estado debería invertir más recursos del PBI en las universidades, así como profundizar el proceso de acreditación institucional (Punto Edu 2013).

La FIPES se mostró reacia a la existencia de un órgano regulador en la educación superior, lo que ella llamó una “vejación de la libertad de pensamiento” y un desaliento a la inversión privada en educación, dado que esa entidad desnaturalizaría la autonomía universitaria, y sometería a la universidad a una organización bajo el control político (Perú.21 2014). Asimismo son de la postura de que el Tribunal Constitucional debería declarar la inconstitucionalidad de la Ley Universitaria, pues es contraria a la libertad de expresión y tendrá consecuencias

<sup>13</sup> ASUP está conformada por 62 universidades; 45% de ellas universidades públicas y 55% universidades privadas de todo el país (28 públicas y 34 privadas). Del total de universidades afiliadas, la tercera parte está en Lima (20), en su gran mayoría universidades privadas (15), entre las cuales encontramos un papel importante de las universidades de clase media tradicional (las 5 bajo esta clasificación son miembros de la ASUP) y de las empresariales de bajo costo (6).

en la reducción del mercado educativo, lo que traerá, según la FIPES, elitización y menos oportunidades educativas (El Comercio 2015b).

Es imposible referirse al comportamiento de la ASUP sin nombrar a la ANR, en tanto el consejo directivo de la primera está conformado por los antiguos representantes de la segunda. Según el excongresista Mora<sup>14</sup>, en un principio la ANR apoyó el proceso de consulta, incluso facilitando la relación con universidades públicas en el interior del país. El conflicto se produjo cuando, en los procesos de consulta, se evidenció el problema de la inversión en investigación (El Comercio 2015c) y el de los mecanismos de transparencia en el uso de los recursos públicos. Para Mora este fue un punto de quiebre que llevó incluso a que en muchas universidades se prohibiera el ingreso de la comisión para explicar el proyecto y recoger sugerencias. Ello generó una mirada positiva por parte de los estudiantes y docentes ante la propuesta.

Vale mencionar que antes de la aprobación, la propia UNMSM, miembro de la ANR y de la actual ASUP, emitió un comunicado que acusaba a la propuesta de ley de violar la autonomía (UNMSM 2013). Una vez aprobado el dictamen, la ANR convocó a una marcha de protesta contra la que consideraban una norma que violaba la autonomía universitaria y porque “se ven atropelladas en su honor, dignidad y decencia” (Universia Perú 2014). La posición podría resumirse en la frase de Orlando Velásquez Benites, quien fue presidente de la ANR: “Viola la Constitución, el libre gobierno de universidades, está imponiendo un gobierno desde el Poder Ejecutivo, lo que viola absolutamente la autonomía” (El Comercio 2014b). Incluso se dijo que la ley, en particular en el capítulo de implementación del voto universal, permitía que Sendero Luminoso y el Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADDEF) tengan poder en las universidades (El Comercio 2014b).

Es importante entender, además, que la ANR nace como espacio de coordinación entre las universidades y con autonomía para su funcionamiento, elección de autoridades, aprobación de su reglamento, organización de sus órganos (artículos 90 y 91), por lo que se planteó una resistencia a la norma desde el discurso de la injerencia estatal en las universidades (Congreso de la República s/f).

No obstante la evolución institucional de la ANR la llevó a convertirse, en opinión de varios especialistas y del propio ministro (El Comercio 2015d), en un espacio corporativo, donde los rectores contaban con más peso en la institución que otros actores de la comunidad educativa. Ello presentaba, según informe del MINEDU del 2006, serias limitaciones para la democratización interna, ya que funcionaba más como un espacio corporativo (MINEDU 2006: 38).

Del lado de los docentes universitarios, la organización más articulada en los últimos años es la Federación de Docentes Universitarios del Perú (FENDUP). Esta fue una importante

<sup>14</sup> Entrevistado para este estudio.

interlocutora entre las políticas de la ANR, y los grupos de docentes y trabajadores de las universidades. Así, durante la huelga docente, ante la falta de pago de la homologación por el gobierno aprista<sup>15</sup>, la FENDUP declaró públicamente la necesidad de que la ANR “haga algo” respecto de sus demandas (El Sapito de Arequipa 2010). Esta situación de conflicto latente se evidenció en el debate de la ley durante el 2013, cuando la FENDUP pidió la disolución de la ANR (La Primera Perú s/f), respaldó la propuesta de una nueva ley universitaria (La República 2014a) y señaló: “Es necesario que la ANR sea extinguida porque jamás cumplió un real control y fiscalización en las universidades que tienen denuncias de presunta corrupción ‘porque solo han protegido a sus amigos’” (Foro Educativo 2014).

Del lado de la Federación de Estudiantes del Perú (FEP) encontramos posiciones diferenciadas en el interior de la organización, pues, por un lado, en determinados momentos, parecían abstenerse del debate de la ley “porque no nos representa” (La República 2014b); incluso era vista como “un paliativo” ante una crisis estructural mucho mayor (Radioprogramas del Perú 2014). Sin embargo, lo cierto es que su actuación más importante fue en apoyo de la ley cuando, meses antes de su promulgación, hizo un deslinde de la ANR y denunció “el doble discurso de aquellas autoridades universitarias que exigen un mayor debate y, sin embargo, no son capaces de promover la más mínima discusión en sus claustros universitarios sobre la crisis de la universidad peruana y del país” (Andina 2014); además la FEP desistió de sumarse a la marcha promovida en mayo del 2014<sup>16</sup>.

Finalmente mencionamos el rol de algunos gremios profesionales, como la Red Mundial de Científicos Peruanos, asociación de académicos con sede en el Perú y el extranjero (RMCP Perú 2012), que acercó una serie de propuestas a la comisión del Congreso en el proceso de elaboración y discusión de la ley (RMCP Perú 2012) y, en particular, en el apoyo a la necesidad de contar con estándares internacionales en las políticas de aseguramiento de la calidad (RMCP Perú 2014).

Por otro lado, el Colegio de Decanos de Colegios Profesionales (CDCP), al ser consultado por la Comisión de Educación en el proceso de elaboración de la Ley Universitaria, compartió impresiones de diagnóstico vinculadas a la “ausencia de regulación sobre creación, funcionamiento y cierre de universidades, la proliferación y creación de universidades que degradan la formación académica y la ausencia de sanciones para las universidades que incumplan la normatividad respecto a su funcionamiento y estándares de calidad de sus carreras universitarias” (CDCP 2013). Apoyó, además, la creación de un ente regulador “que fiscalice los aspectos organizativos, económicos y académicos de las universidades” (CDCP 2013), entre otros aspectos<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Debido al incumplimiento del Ejecutivo a pagar homologación.

<sup>16</sup> Pronunciamiento “FEP desmiente haber convocado a marcha promovida por la ANR” (12 de mayo del 2014).

<sup>17</sup> Presentación ante la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República de “Propuestas para la nueva Ley Universitaria” por el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú (CDCP) (30 de enero del 2013).

### **Contexto ideológico de la reforma: paradigmas de regulación y el peso de la opinión pública.**

¿Según qué contexto ideológico se establecieron las políticas de regulación y control de la universidad? Un asunto inicial es que esta reforma, a pesar de buscar ser reguladora, no deja de darse en un contexto de retirada del Estado. En América Latina, este debate se puso de manifiesto en el escenario de los procesos de reforma estructural y ajuste económico marcados por la liberalización y privatización de empresas públicas, y en los que “muchos gobiernos renunciaron total o parcialmente a una porción importante de su función de prestación directa de bienes y servicios, lo cual se manifestó en la transferencia de estas responsabilidades a instancias subnacionales y al mercado” (Oszlak 2004: 1), con tendencias marcadas hacia la desregulación y tercerización.

Como señala Rivera Urrutia (2004: 310):

las modalidades históricas del intervencionismo estatal están dando paso a la política reguladora y de promoción de la competencia del estado como las modalidades principales que asume la intervención pública en la economía. Incluso cuando se rechaza la privatización, se buscan fórmulas orientadas a entregar autonomía a los entes que permanecen públicos, como hospitales, escuelas y otras entidades, reservándose el estado central el papel de regulador, para lo cual se crean nuevas instituciones encargadas de supervisar el desempeño tanto de las empresas privadas como de las unidades operativas de diversas áreas del sector público que actúan de manera autónoma.

En ese escenario, surgen en la región, como afirma Oszlak (2004: 2), entidades de: muy variada denominación [como] entes reguladores, superintendencias, institutos, comisiones u otras por el estilo. En general, se trata de organizaciones que gozan de un grado relativamente alto de autonomía e incluso de autarquía financiera, que asumen una serie de responsabilidades vinculadas con la problemática de la regulación, que mantienen distinto tipo de vinculaciones funcionales y jerárquicas con los niveles superiores de gobierno y que han alcanzado diferente grado de desarrollo institucional.

Este debate, que cruza el proceso de regulación de todos los servicios públicos, llega a la educación superior a la luz de experiencias de reformas educativas y de educación superior, en particular a nivel universitario. En el Perú, una de las grandes críticas que tuvo la propia concepción de la ley tuvo que ver con la formación de un organismo regulador. Crítica que de manera especial se dio desde los medios de comunicación más importantes del país, donde los principales líderes de opinión se mostraron en contra de la Ley Universitaria por burocrática e ineficiente, con el argumento de que no habría capacidades en el Estado para regular efectivamente la calidad educativa universitaria (El Comercio s/f).

Así, por ejemplo, líderes de opinión se manifestaron, en sus blogs, contra la exclusión de las universidades con fines de lucro del proceso de construcción del órgano regulador; afirmaron que existiría una campaña deliberada para anular la universidad societaria o privada (El Montonero 2015), que se buscaba tener una “universidad políticamente arrodillada [...]”; [que ya] no podrá pronunciarse libremente y decir ‘esto está mal’, pues existiría el riesgo de que no se le renueve la licencia” (El Comercio 2014c). La propia idea de regulación en la educación superior fue tildada de intervencionista por los principales medios de comunicación, vinculados principalmente al grupo empresarial El Comercio<sup>18</sup>, lo cual motivó la preocupación de importantes organizaciones internacionales sobre la libertad de prensa en el Perú (La Mula s/f). Incluso desde foros de académicos renombrados por su ejercicio profesional se oyeron voces contra la ley; en este caso, por atentar contra el principio de autonomía universitaria al haberse formado un órgano regulador de la calidad educativa (El Comercio 2014d).

Cabe mencionar que no todas las voces se postularon contra la existencia de un órgano regulador, pero sí de poner límites a su ejercicio institucional para seguir permitiendo que las fuerzas del mercado puedan competir y buscar su equilibrio. A través de ello se equipara el funcionamiento de este órgano con lo que sería la regulación de cualquier otro sector de la economía, como podría ser la banca, cuya expresión institucional es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Sbs), la cual vela básicamente por la transparencia del sistema (El Comercio 2014e).

Por ello será interesante notar, en la siguiente sección, las principales diferencias y cambios entre la propuesta inicial del proyecto de Ley Universitaria<sup>19</sup> y la que finalmente fue promulgada, que incluye en su negociación final la mirada del MINEDU. Así, el propio ministro de Educación señaló: “El reto es establecer un marco legal y regulatorio que no esté en los extremos absurdos. Ni el extremo de la autorregulación (por alguna razón no hay banqueros que manejen la Sbs). Ni el extremo de una regulación que limite la innovación, la creatividad y la inversión, tanto del sector público como del privado” (El Comercio 2014f).

En ese sentido, el caso peruano siguió la tendencia internacional promovida desde las ideas liberales de dar un rol de facilitador al Estado, más que de controlador. Esto debido a las presiones de la opinión pública, la fortaleza de los intereses privados y el cuidado en proteger la autonomía de las universidades, legado institucional que se ha buscado mantener.

---

<sup>18</sup> El Comercio concentra el 80% de la prensa escrita (Maldonado 2013) y, por tanto, de lectura.

<sup>19</sup> La que se deriva del dictamen de ley aprobado en la Comisión de Educación del Congreso.

## 2.3 La Ley Universitaria y el nuevo sistema de Educación Superior Universitaria (ESU)

### Del proyecto de ley a la ley aprobada

La naturaleza del proyecto de regulación en el caso peruano puede entenderse al comparar, de un lado, el dictamen de ley y, de otro, la ley aprobada. Ambos concuerdan en la necesidad de impulsar una nueva estructura en la universidad peruana, la cual fortalezca la calidad educativa y la transparencia en el uso de recursos. Para ello se propone una serie de cambios de gobierno universitario, así como también mecanismos institucionales obligatorios al quehacer universitario, como la formación de un vicerrectorado de investigación, línea de carrera docente e inversión en investigación. Asimismo, ambos coinciden en la necesidad de eliminar la ANR y otorgar al MINEDU el rol de garante en política educativa para el ámbito superior, en la necesidad de que las universidades estén obligadas a cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 27806), y en impulsar el fortalecimiento de la universidad pública (El Comercio 2013).

Sin embargo, también son notorias cuatro grandes diferencias que expresan, a su vez, miradas y valoraciones distintas. Las diferencias se manifestaron en el diseño del órgano regulador, en la articulación entre licenciamiento y acreditación, en la estructura de universidad propuesta y en la estructuración del sistema universitario con el de educación superior no universitaria.

En cuanto al diseño del órgano regulador, encontramos dos grandes temas. El primero, su conformación. Así, el proyecto inicial planteaba crear una superintendencia nacional de educación universitaria (SUNEU), conformada por miembros provenientes de instituciones públicas y privadas<sup>20</sup> (La República 2014b), mientras que la propuesta de la SUNEDU estaría conformada por cinco miembros de la sociedad civil elegidas por concurso público y sin filiación institucional. Es decir, la SUNEU tenía un mecanismo de representación con un fuerte peso de lo estatal, mientras que la SUNEDU, un modelo de representación más de sociedad civil. Y lo segundo, en cuanto a sus funciones, la propuesta de la SUNEU planteaba no solo la posibilidad de proponer, autorizar o no el funcionamiento de universidades y regular el sistema de educación superior universitaria, sino también la posibilidad de evaluar y cancelar la autorización de funcionamiento de universidades<sup>21</sup>, así como de fiscalizar, sancionar e incluso disolver aquellos programas académicos que no cumplieran con los estándares de calidad<sup>22</sup>. Frente a esto, la propuesta final aprobada plantea que la SUNEDU asuma el proceso de licenciamiento acorde con el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad y de supervisión, y que su principal instrumento sancionador sea la cancelación de licencias de funcionamiento.

<sup>20</sup> Ministerio de Educación (MINEDU), Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN), Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONCYTEC), dos de universidades públicas y dos de universidades privadas.

<sup>21</sup> Dictamen para una nueva Ley Universitaria (p. 52).

<sup>22</sup> En este caso, definidos por la obtención de acreditaciones.



Una segunda diferencia entre las propuestas está vinculada a la exigencia de la acreditación; es obligatoria en la propuesta de la comisión y voluntaria en el proyecto final<sup>23</sup>. Así, se ha pasado de poner el peso en los procesos de acreditación como definitivos para el funcionamiento de universidades a un modelo de aseguramiento de las condiciones básicas de calidad.

Un tercer punto de distancia entre los dos proyectos tiene que ver con la obligatoriedad de una estructura de gobierno universitario, basado en las figuras de asamblea universitaria, consejo universitario, rector, consejos de facultad y decanos, así como del voto universal. En la propuesta de la SUNEU, esta estructura era obligatoria para todas las universidades, pero en la versión final que origina a la SUNEDU quedó establecida solo para las públicas; las privadas se rigen por su propio estatuto.

Una de las diferencias finales tiene que ver con la necesidad de emitir una ley marco de la educación superior que vincule la Ley Universitaria con otras normas de igual rango referidas a la educación superior no universitaria, y que permita articular un sistema modular de educación superior. En la versión final de la ley desaparece la mención al sistema modular.

Estas cuatro diferencias evidencian la tensión entre una mirada más estatista en su concepción de garante, y que, por tanto, otorga un rol más protagónico al órgano en su rol coactivo y fiscalizador frente a una mirada más liberal, muy vinculada a las experiencias institucionales de regulación anteriores<sup>24</sup>, en que el Estado debe garantizar estándares mínimos del servicio y corregir las fallas propias de mercados competitivos, paradigma en el que además las intervenciones “fuertes” desde el Estado se dan casi en exclusiva para las universidades públicas y con mayores márgenes de autodeterminación para las privadas. Al final se terminó diseñando un órgano regulador “técnico”, pero con poca capacidad interventora para, por ejemplo, universidades que no apliquen el nuevo marco normativo, y con altos niveles de dependencia del resto de esferas político-institucionales para ejercer su labor.

### **Los actores del nuevo sistema**

En cuanto a los actores del nuevo sistema de ESU se encuentran el MINEDU<sup>25</sup>, la SUNEDU y el SINEACE. La Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU)<sup>26</sup> tiene por objetivos dirigir, coordinar, promover, monitorear y evaluar las políticas para el desarrollo y el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria (artículo 147), así como

<sup>23</sup> Tan solo algunas carreras tendrán la acreditación obligatoria como requisito; las otras recibirán beneficios tributarios en la reinversión si obtienen esta certificación.

<sup>24</sup> De otros órganos reguladores, como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), etc.

<sup>25</sup> Con nueva rectoría del MINEDU en ESU.

<sup>26</sup> Fue formada en enero del 2015 vía D. S. 001-2015-MINEDU, como parte del Viceministerio de Gestión Pedagógica.

regular la relación del MINEDU con las universidades públicas y privadas. Para ello cuenta con dos direcciones: la Dirección de Políticas para el Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria y la Dirección de Coordinación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

La DIGESU tiene la tarea de institucionalizar el proceso de reforma universitaria que nace de la aprobación de la ley; es decir, marcar el liderazgo de la ley, en tanto garante de la calidad del servicio público de la educación superior, y proponer una visión y un marco conceptual dentro de los cuales debe situarse. La primera tarea que se plantea la dirección está vinculada a la implementación del sistema de educación superior, que tiene por principales actores a la nueva superintendencia y al órgano acreditador (hoy SINEACE); pero que comienza a integrar a nuevos actores antes alejados de la política educativa, como el Ministerio de Economía<sup>27</sup>, el CONCYTEC<sup>28</sup>, el Ministerio de la Producción<sup>29</sup> y el Ministerio de Trabajo<sup>30</sup>. En términos de actores, se consideran principales aliados en estas tareas a la SUNEDU, al propio MINEDU y algunas universidades que vienen apoyando la reforma en el interior del país y desde Lima.

La SUNEDU, una de las primeras construcciones institucionales que surgen de la nueva Ley Universitaria 30220, es un organismo público técnico especializado adscrito al MINEDU (artículo 12) y responsable del licenciamiento de universidades; es decir, del procedimiento de verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad, autorizar su funcionamiento y supervisar la calidad del servicio educativo universitario (artículo 13).

A más de un año de su instalación, se encuentra en proceso de implementación institucional y, en particular, de la implementación del proceso de licenciamiento que supere el diseño anterior de la autorregulación por pares y de revisión documental<sup>31</sup> por uno basado en estándares de calidad mínimos<sup>32</sup> vinculados a: (1) la existencia de objetivos académicos; (2) la previsión económica y financiera de la universidad acorde con su planeamiento; (3) la infraestructura y el equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones (bibliotecas, laboratorios, entre otros); (4) las líneas de investigación que se desarrollará; (5) disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo; (6) verificación de los servicios educacionales complementarios básicos<sup>33</sup>; y (7) existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (bolsa de trabajo u otros).

El SINEACE tiene su propia ley de creación, Ley 28740 del 2006, que señala como principal finalidad garantizar que todas las instituciones educativas, públicas o privadas, brinden una

<sup>27</sup> Promotor de la inversión en la ESU, en particular, de la pública.

<sup>28</sup> Promotor de la innovación.

<sup>29</sup> Para vincular oferta educativa con demanda laboral.

<sup>30</sup> Para certificar competencias laborales.

<sup>31</sup> Modelo CONAFU.

<sup>32</sup> Art. 28 de la Ley Universitaria.

<sup>33</sup> Servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros.

educación de calidad. Para esto impulsa acciones de autoevaluación y evaluación externa que optimicen los resultados esperados tanto a nivel de acreditación de procesos como de certificación de competencias educativas. Para la presidenta del SINEACE, los primeros cuatro años de existencia fueron parte del proceso de implementación del sistema y de formación de sus cuadros profesionales.

A raíz de la nueva Ley Universitaria 30220, el SINEACE entra en un proceso de reestructuración (SINEACE s/f), que tiene por primer paso desaparecer los tres órganos autónomos: IPEBA, CONEACE y CONEAU, y la siguiente formación de direcciones de estos tres niveles. Mediante la Resolución 396-2014- MINEDU se conforma un grupo de trabajo conformado por cuatro personas<sup>34</sup>, que plantean una reforma institucional, que da lugar a la Resolución 218-2015-MINEDU (8 de abril del 2015). De las 11 funciones que tenía el sistema, se queda solo con cuatro vinculadas a culminar los procedimientos de registro de instituciones en proceso de evaluación (en la fase de evaluación externa) y culminar las acreditaciones pendientes, entre las más importantes, hasta la promulgación de una nueva norma que regule el sistema de acreditación<sup>35</sup>.

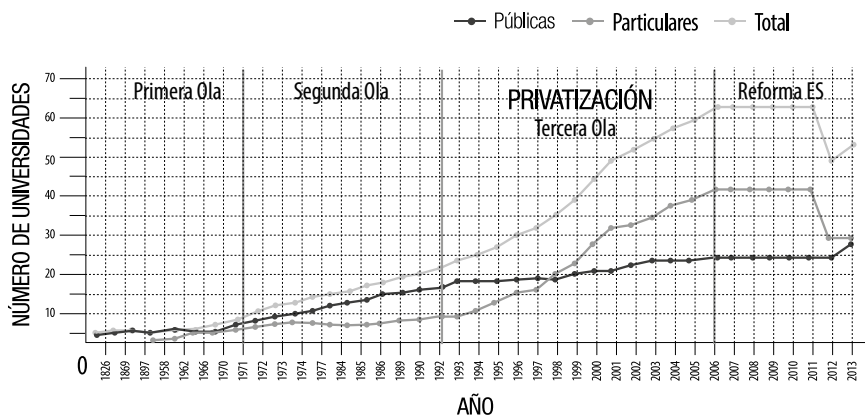
En ese sentido podemos decir que la reforma que se construye en el Perú en torno a la implementación de la Ley Universitaria es un proceso de profunda transformación del sistema educativo, y que supone no solo un cambio en las reglas de juego de los actores educativos, sino también de la institucionalidad del propio Estado en materia de educación superior. Esto ha supuesto un periodo de importantes conflictos con las propias universidades, sus autoridades y promotores, así como dinámicas de negociación entre grupos políticos para poder impulsar reformas legislativas. Asimismo puso de manifiesto la importante capacidad de presión de ciertos grupos empresariales en la opinión pública.

### **3. De la ausencia del Estado a la hiperregulación: el caso ecuatoriano**

A partir de la década de los ochenta y hasta el 2006, el antiguo Congreso Nacional Ecuatoriano —hoy llamado Asamblea Nacional— aprobaba la creación de universidades mediante ley, sin una contraparte por parte del Ejecutivo que diera cuenta de evaluaciones o cierto tipo de regulación. Durante los noventa, la creación de universidades no obedecía a ninguna planificación y el Estado no la controlaba. La inestabilidad política que vivió el país— seis presidentes en diez años— se sumó a otros factores, que resultaron en un crecimiento desmedido del número de universidades; 273% durante 14 años (CEAACES 2013). La figura 1 presenta el número de universidades en el Ecuador durante el periodo comprendido entre 1826 y el 2013.

<sup>34</sup> Un miembro del CNE, uno del proyecto Pro Calidad y dos miembros del Consorcio de Universidades.

<sup>35</sup> Dictamen recaído en el proyecto de ley 4534/2014-PE, que propone crear el Consejo Peruano de Acreditación Superior, Comisión de Educación, Juventud y Deporte (periodo anual de sesiones 2014-2015).

**Figura 1.** Número de universidades en el Ecuador de 1826 al 2013.

**Fuente:** Adaptado de Ramírez (2013).

Las consecuencias más graves de este escenario para la educación superior fueron la precarización de la docencia, la escasa investigación, un mayor número de universidades privadas que públicas que mantenía el lucro en pocas familias o grupos de poder y reforzaba tanto el acceso desigual como la centralización de instituciones en Quito y Guayaquil. Es importante resaltar que de las universidades peor calificadas en la evaluación del 2009—evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA)—, el 80% fueron creadas en esta década.

Previamente a las reformas que tuvieron lugar en el 2008, existían 216 centros universitarios, tomando en cuenta escuelas politécnicas y extensiones universitarias. Un número desconocido de estas universidades aprobó el Congreso Nacional sin ni siquiera contar con un informe favorable del ahora extinto Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP). El Estado no tenía estándares definidos de régimen académico; se entregaban títulos sin ningún cuidado respecto de la carga horaria o de la concordancia entre el título y las materias impartidas dentro de su malla curricular.

Además, las instituciones de educación superior ofrecían una gama de supuestos cursos de posgrado que no tenían mínimas condiciones de calidad docente, investigación e infraestructura. Se detectaron ofertas de diplomados, especializaciones y maestrías que no cumplían con requisitos indispensables de calidad. Solo el 20% eran carreras de ciencias naturales, físicas, ingenierías y carreras tecnológicas. El 80% se orientaba a administración, comercio, ciencias sociales y ambientales (Vela 2012).

### 3.1 Una reforma al servicio del proyecto ideológico del gobierno

La planificación del Estado ecuatoriano cuenta con dos documentos bases para diseñar e implementar sus políticas públicas: la Constitución del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir. A partir de ambos instrumentos se desprenden importantes elementos que conforman el principal contexto ideológico de las reformas para asegurar la calidad de la educación superior.

El primer artículo de la Constitución declara que la educación superior es un derecho. Esto marca la tónica de los siguientes artículos que tratan de manera más específica la educación, como el artículo 28, que establece: “La educación responderá al interés público, y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (Congreso de la República del Ecuador 2008).

Respecto a la definición de la educación superior, la Constitución en su artículo 350 le otorga el valor de fundamento del desarrollo científico y tecnológico (Congreso de la República del Ecuador 2008):

El Sistema de Educación Superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

Así, en el diseño e implementación de las nuevas políticas de mejoramiento de calidad, se afirma que la transformación que vive la educación superior en el Ecuador comprende una ola de transformación del sector hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir y la construcción de la sociedad del conocimiento (Ramírez 2013).

Como base en esas ideas se plantean siete pilares vinculados a la educación superior:

- a. La descorporativización del sistema de educación superior.
- b. La democratización de la educación superior y del conocimiento.
- c. La generación de conocimiento en el marco de la autonomía universitaria responsable.
- d. La revalorización del trabajo docente y la investigación en la educación superior.
- e. La integración e inserción inteligente a nivel mundial.
- f. Convergencia ‘hacia arriba’, eliminando circuitos diferenciados de calidad.
- g. Construir una episteme emancipadora de la sociedad<sup>36</sup>.

Por ello se entiende que los cambios en la educación superior obedecen a la necesidad de “transformación social”, promulgada por un gobierno que se declara “socialista del siglo XXI” y que determina que después de “la larga noche neoliberal” (en términos de su propuesta) de los ochenta y noventa, la equidad en el acceso a la educación superior se vio seriamente

<sup>36</sup> Es importante mencionar que a la fecha se encuentra en debate en la Asamblea Nacional un código orgánico de la economía social del conocimiento. Esta normativa tendrá implicancias para la educación superior en sus ámbitos de investigación e innovación.

afectada por la creación masiva de universidades privadas con fines de lucro, lo cual justifica y demanda la intervención del Estado.

Para ese propósito, el gobierno del presidente Rafael Correa supo tomar ventaja del claro respaldo popular que ha obtenido en todas las elecciones desde el 2006, a excepción de las últimas elecciones locales efectuadas en febrero del 2014. En materia de educación superior, este respaldo popular se ha manifestado con altos niveles de aprobación, inclusive de las intervenciones más radicales en la materia, como fue el cierre de las 14 universidades en el 2012, en que la opinión pública de las ciudades más afectadas, Quito y Guayaquil, aprobó la gestión con un promedio del 75%, según la encuesta de la empresa Perfiles de Opinión (CEAACES 2013).

### **Una reforma en un contexto de amplio apoyo al Ejecutivo**

El gobierno de Rafael Correa inició su gestión (2007) con un amplio respaldo de las organizaciones de la sociedad civil: organizaciones estudiantiles, gremios, movimientos sociales, organizaciones indígenas, entre otras. Este respaldo hacia la figura de Correa tuvo su origen mientras se desempeñaba como ministro de Finanzas del gobierno de Alfredo Palacio (El Universo 2005). Durante los cuatro meses en el cargo, sus declaraciones críticas respecto del tradicional manejo de la deuda externa y la inversión social lo ubicaron en el centro de atención de los medios de comunicación y la opinión pública.

El apoyo a Rafael Correa por las organizaciones no solo se mantuvo durante las elecciones del 2006, que lo llevaron a la Presidencia, sino que fue crucial para el proceso constitucional del 2008. Durante los casi ocho meses de redacción de la Carta Magna<sup>37</sup>, miembros de distintas organizaciones tuvieron un rol activo en los espacios de construcción y debate de los contenidos. La participación de las organizaciones se mantuvo en promover la aceptación ciudadana de la nueva Constitución, que sería aprobada vía referendo con un apoyo popular del 63,93%.

A pesar de que el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) fue participativo y devino en acuerdos entre las partes interesadas y los asambleístas<sup>38</sup>, estos compromisos, sin embargo, no fueron reconocidos. La ley fue aprobada finalmente vía veto presidencial, desconociendo lo pactado, lo que generó diversas marchas y protestas en contra de su promulgación (Ecuador Inmediato.com 2010, El Universo 2010, El Tiempo 2010, USFQ 2009, Eldiario.ec 2010).

No obstante, a pesar de este claro desconocimiento del Gobierno sobre la posición de las organizaciones respecto a la nueva ley, el rechazo social a la reforma no fue masivo. No se presentaron amplios debates ni protestas trascendentales en la esfera pública.

<sup>37</sup> Proceso iniciado por el voto del 81% de la población.

<sup>38</sup> Los acuerdos giraron alrededor de la creación de la secretaría del sector, la composición y presidencia del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, la autonomía universitaria y el nivel de control desde el Estado.

Para analizar esta débil reacción de la ciudadanía, es importante señalar tres aspectos del contexto en el que se aprobó la LOES en el 2010. El primero es el gran descrédito de las universidades y la desaprobación que los ciudadanos sentían contra el estado del sistema de educación superior, debido a constantes denuncias y escándalos por mercantilismo, venta de títulos, baja calidad de la educación, entre otros. Esta generalizada descalificación del sistema originó que la ciudadanía no quisiera defender el *statu quo* de la educación superior y que las universidades no contaran con una base social solidaria que respaldara sus reclamos.

El segundo aspecto es que durante el proceso de construcción, debate y aprobación de la LOES (2010), la Asamblea Nacional aprobó también 23 leyes que regulan sectores claves de la esfera pública y social: Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Servicio Público, Ley Reformatoria a la Seguridad Social, Código Orgánico de Finanzas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Asimismo, desde el 2009 se debatía la ley de comunicación, una ley polémica, ampliamente discutida hasta su aprobación en junio del 2013. La aprobación de un alto número de leyes en pocos años fragmentó la atención de los distintos sectores. La diversidad de argumentos y discusiones públicas era tan amplia, que no consolidó un debate sustantivo respecto a una ley en particular.

El tercer aspecto es consecuencia del Decreto Ejecutivo 982 (Registro Oficial 311, 2008), en el que el presidente de la República plantea una reforma a la normativa para las organizaciones de la sociedad civil, la cual incluye, entre las causales de disolución de organizaciones, el “comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas por los ministerios u organismos de control y regulación” (Congreso de la República del Ecuador 2008). Esta disposición generó preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil porque limita sus posibilidades de expresar desacuerdos y reclamos en manifestaciones públicas<sup>39</sup>.

Finalmente es importante anotar que a pesar de esta criminalización de la protesta social, el gobierno de Rafael Correa ha contado con altos niveles de aprobación durante su gestión. El apoyo popular se ha reflejado en los distintos procesos electorales de los últimos años, que permitieron la reelección del presidente y la obtención de 100 de las 134 curules de la Asamblea Nacional por su partido, Alianza País.

<sup>39</sup> Esta normativa, luego del 2010, fue reemplazada por el Decreto Ejecutivo 16 del 2013, que incluyó como causal de disolución “dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o que afecten a la paz pública”, luego reformado con Decreto 739 del 2015 para establecer como causal de disolución “dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de actividades que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o que afecten a la paz pública”. Cabe mencionar que en años recientes esta normativa ha sido la base del proceso de disolución de la Fundación Pachamama y del pedido de disolución de la Fundación Fundamedios, que luego fue detenido por pedido de la Defensoría del Pueblo.

## 3.2 La reforma

### Los inicios

Con los antecedentes de malestar generalizado por la situación de las universidades en el país, el gobierno de Rafael Correa y la Asamblea Constituyente iniciaron un ejercicio de análisis sobre el estado de la educación superior, que concluyó con el Mandato Constitucional 14, emitido el 22 de julio del 2008, que también reformó la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), y que concluye lo siguiente:

- La derogatoria de la ley que creó la Universidad Cooperativa de Colombia por irregularidades probadas, designó a un administrador temporal y determinó la implementación de un plan de contingencia para responder al derecho a la educación de los estudiantes de esta universidad.
- La obligación de los entes reguladores de la educación superior de realizar un diagnóstico del sistema y entregarlo a la asamblea en el plazo de un año. Al CONESUP se le solicitó analizar la situación académica y jurídica de las instituciones y al CONEA realizar un informe técnico sobre el desempeño institucional de las instituciones para asegurar la calidad.
- El cese inmediato de funciones de los integrantes del CONESUP.
- La reforma de la Ley Orgánica de Educación Superior y regularización del sector (Mandato Constituyente 14, 2008).

Posteriormente la Constitución de la República (aprobada en el 2008 mediante referéndum, con un apoyo del 63,93% de votantes) incorpora principios claves para el funcionamiento del sistema en el nivel superior: el interés público de la educación superior, la gratuidad de la educación pública, prohibición de lucro<sup>40</sup>, alineación con el Plan Nacional de Desarrollo, organismos rectores, obligatoriedad de evaluación y acreditación, entre otros.

A partir del Mandato 14 se desencadenó un ciclo inédito de evaluación de las universidades. En el plazo de un año, el CONEA desarrolló e implementó un nuevo modelo de evaluación, y presentó un informe que identificó a la universidad ecuatoriana como “un conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica” (CONEA 2009), que presentaba una polarización de conceptos y prácticas de universidades públicas y particulares respecto a la generación de ciencia y tecnología, fuertes asimetrías tecnológicas, una universidad fragmentada en sus principios, e identidad con distintos niveles de incorporación de los principios de democracia entre universidades pública y privadas.

El informe también presentó una categorización de las universidades basada en los resultados de la evaluación. Las calificó entre las categorías A y E, en que la categoría A es la mejor calificación. Según este esquema se encontró que existían 11 universidades en categoría

<sup>40</sup> Aspecto ya incluido anteriormente en la Constitución de 1998.



A, 9 universidades en categoría B, 13 universidades en categoría C, 9 universidades en categoría D y 26 universidades en categoría E (CONEA 2009).

Parte del informe precisa que las universidades en categoría E entren en un segundo proceso de evaluación para determinar su continuidad o cierre definitivo. Según el documento, las universidades de categoría D debían someterse a un plan de fortalecimiento institucional para los siguientes cuatro años. Las universidades de categorías D y E debían detener su oferta de posgrados hasta la siguiente evaluación.

La presentación del informe por el CONEA estableció una relación tensa entre las universidades privadas y el Estado ecuatoriano. Era la primera vez que el Estado sería el rector preponderante de la política pública, lo que generaba temor entre ciertas instituciones en cuanto a su accionar presupuestario y su libertad de cátedra. Esta relación se haría aún más compleja y tensa con la aprobación definitiva de la LOES.

Las acciones posteriores de intervención en calidad y depuración del sistema y creación de nuevas políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior (detalladas más adelante en este documento) no se concretaron sino hasta la aprobación de la nueva ley.

### **La aprobación de la ley**

El 12 de octubre del 2010 se publica en el Registro Oficial la nueva LOES. Su aprobación se dio luego de un proceso de participación, socialización y negociación entre los distintos actores del sector con una importante discusión alrededor del respeto a la autonomía universitaria. La ley fue aprobada en la Asamblea con la votación mínima requerida y sufrió un veto presidencial, que se enfocó en modificar puntos acordados en los procesos de discusión de la ley.

La ley proporciona un plazo de 18 meses a las universidades de categoría E para depurar sus instituciones y someterse a evaluación del CEAACES (definido en la ley). Durante este proceso, las universidades en mención no podían matricular estudiantes.

En el 2012, cumpliendo con el plazo establecido, el CEAACES determinó dos criterios principales de evaluación para las 26 universidades en categoría E: una evaluación del entorno del aprendizaje; es decir, una evaluación de carácter institucional con estándares e indicadores, y una evaluación de los resultados de aprendizaje, mediante la aplicación de un examen a los estudiantes de último año, a fin de evaluar los conocimientos adquiridos durante la carrera por medio de un examen de competencias generales y un examen de competencias específicas<sup>41</sup>.

A pesar de la resistencia que manifestaron las universidades, y el temor de sus estudiantes por un posible cierre, según lo que reportan medios de comunicación de esas fechas y según lo publicado por el CEAACES, no se presentaron disturbios durante las evaluaciones.

<sup>41</sup> Luego de esta evaluación se categorizó a las universidades: 26 instituciones categoría E, evaluadas y categorizadas en tres grupos: aceptable, 3 universidades; parcialmente aceptable, 8; 14 no aceptable, suspendidas definitivamente; y 1 no categorizada hasta aplicar una evaluación con criterios interculturales.

El CEAACES, en cumplimiento de la disposición tercera de la LOES, creó luego el Reglamento para el Cierre de las Universidades. De manera inmediata se cerraron las 14 universidades que entraron en la categoría no aceptable y se emitió orden de prisión contra los rectores por presunta estafa.

Luego de cinco años, desde la evaluación del CONEA, cumpliendo con las disposiciones establecidas en la Constitución y la LOES, el CEAACES realizó un nuevo proceso de evaluación de las universidades y su correspondiente acreditación y categorización. En esta ocasión, el modelo enfatizó en temas de investigación e incorporó indicadores utilizados internacionalmente, y mantuvo las calificaciones de eficiencia académica, investigación, actividades de gestión y organización, e infraestructura. En esta ocasión no hubo una evaluación en cuanto a resultados de aprendizaje.

Si bien el modelo de esta segunda evaluación presentó varios cambios respecto del primero, el CEAACES hace una evaluación general positiva de los resultados de la segunda evaluación. En lo que se refiere a indicadores comparables, se evidenció el aumento en el número de docentes con títulos de maestría y Ph.D., así como el mejoramiento de las relaciones laborales mediante el aumento de salarios.

Respecto de la categorización, en esta segunda evaluación ya no se detectaron instituciones de educación superior en la categoría E<sup>42</sup>. Sin embargo, ocho universidades fueron calificadas en la categoría D, lo que las obligó a presentar un plan de fortalecimiento institucional que les permitiera acceder a corto plazo a la categoría C, luego de una nueva evaluación (CEAACES 2014), la que se dio en el 2015<sup>43</sup>.

### **La nueva institucionalidad de la reforma**

La LOES creó una nueva institucionalidad para el sistema de educación superior. A continuación se presentan los detalles de la nueva institucionalidad del sector:

La SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación) es el nuevo actor con mayor incidencia. Tiene un papel fundamental y central en la rectoría de la educación superior. Está creada a partir de la desaparición y fusión de entidades que ya existían en el sector de ciencia y tecnología: el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), encargado de la política de ciencia, tecnología, desarrollo e innovación, y la SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología), encargada de gestión, evaluación, seguimiento y monitoreo de proyectos de investigación<sup>44</sup>. Además de estas funciones, a esta secretaría de Estado se le encarga también la rectoría de las políticas de educación superior y se amplía su ámbito

<sup>42</sup> Los resultados de esta segunda evaluación categorizaron a las universidades de la siguiente manera: 5 (3 de grado y posgrado, y 2 de posgrado) en categoría A; 23 (18 de grado y posgrado, 4 de grado, y 1 de posgrado) en B; 18 (14 de grado y posgrado, y 4 de grado) en C; y en categoría D 8 universidades (6 de grado y posgrado, y 2 de grado).

<sup>43</sup> Los resultados de la recategorización aún no están disponibles.

de acción en cuanto a la gestión e implementación de todas las políticas bajo su rectoría y la coordinación entre el Ejecutivo e instituciones de educación superior (LOES 2010).

A pesar de que la creación de la SENESCYT se podría considerar como necesaria<sup>45</sup>, su relación con las universidades muestra las dificultades resultantes de un mayor control por el Estado sobre un espacio que antes tenía poco o ningún control. Varios de los rectores y otras autoridades de las IES hablan de un excesivo control por las autoridades del Estado, que ha burocratizado los procesos mediante los cuales reportan actividades. Manifiestan también que las evaluaciones tienen un carácter punitivo, más que de incentivo al mejoramiento de la calidad de la educación superior. La SENESCYT es un ente adscrito al Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano (MCCTH), lo que implica que debe rendirle cuentas y alinear sus políticas a lo que este determine.

La preponderancia de la SENESCYT dentro del sistema de educación superior se refleja también en términos presupuestarios. Si analizamos el presupuesto asignado a las distintas instituciones se evidencia que, a inicios del 2015, la SENESCYT recibió US\$ 288,55 millones (US\$ 33,8 millones para gasto corriente y US\$ 254,67 millones para inversión); en la misma fecha, el MCCTH recibió US\$ 67,04 millones (US\$ 4,7 millones para gasto corriente y US\$ 62,34 millones para inversión); el Consejo de Educación Superior (CES) recibió US\$ 7,68 millones (US\$ 6,61 para gasto corriente y US\$ 1,06 millones para inversión); y el CEAACES recibió US\$ 10,03 millones (US\$ 10,03 para gasto corriente y cero dólares para inversión)<sup>46</sup>.

El CES es un órgano colegiado autónomo, conformado por seis miembros académicos, elegidos por concurso público de méritos y oposición, cuatro representantes del Poder Ejecutivo, de entre los cuales se elige al presidente del consejo y a un representante de los estudiantes que participa solamente con voz. Es presidido por la máxima autoridad de la SENESCYT, lo cual proporciona un fuerte peso a la voz del Ejecutivo en el interior del consejo. Adicionalmente, a pesar de que el CES debe contar con la presencia —sin voto— de un representante de los estudiantes universitarios, ese representante fue expulsado hace seis meses presuntamente por manifestar su posición crítica frente a distintas políticas del Gobierno<sup>47</sup>.

El CES se encarga de la planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior, y la relación entre distintos actores con el Ejecutivo y la sociedad ecuatoriana. Resuelve sobre planificación, regulación y coordinación del sistema, administra el sistema de licenciamiento, y monitorea, controla y sanciona a las instituciones de educación

<sup>44</sup> Funciones que asumió de la anterior Fundación de Ciencia y Tecnología (FUNDACYT).

<sup>45</sup> Considerando que la mayoría de países de la región cuentan con un ministerio o secretaría de educación superior.

<sup>46</sup> Información disponible en las páginas web institucionales.

<sup>47</sup> De acuerdo a entrevistas con actores claves, se conoce que en la actualidad el CES no cuenta con la participación de un representante de los estudiantes debido a que este fue expulsado del Consejo por el presidente, René Ramírez (secretario nacional de SENESCYT), debido a una confrontación entre ambos. En la página web del CES no consta el nombre del representante de los estudiantes universitarios.

superior. De igual modo, formula, en coordinación con los otros organismos que rigen el sistema de educación superior y con el órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior, las políticas de Estado y la planificación. Finalmente aprueba y emite normativa para el funcionamiento del sistema de educación superior y gestiona la información remitida por la SENESCYT. Esta entidad reemplazó a los anteriores Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) hasta el 2000 y CONESUP entre el 2000 y el 2010, conformados esencialmente por los rectores de las universidades (LOES 2010).

El CEAACES se crea como un cuerpo colegiado autónomo, conformado por seis consejeros: tres miembros académicos, elegidos por concurso público de méritos y oposición, y tres representantes del Ejecutivo designados por el presidente de la República, de entre los cuales se elige al presidente del consejo. Esta entidad se constituye como rectora de la política pública de seguimiento de la calidad, a través de procesos de evaluación, acreditación y categorización de las instituciones de educación superior. El CEAACES reemplaza al CONEA, organismo que estuvo encargado de asegurar la calidad de la educación superior con poca relevancia, pues, contrariamente a la normativa, se conformó de autoridades universitarias, y dependía presupuestaria y jerárquicamente del CONESUP (LOES 2010, Minteguiaga 2012).

El MCCTH tiene el propósito de concertar, coordinar y evaluar la formulación, la ejecución, el control y el seguimiento de políticas públicas, programas y proyectos del sector conocimiento y talento humano. Bajo esta entidad se encuentran adscritos y coordinados la SENESCYT, el Ministerio de Educación (rector de los niveles inicial, básico y bachillerato) y el Ministerio de Cultura (Decreto 726 2011).

En síntesis, se puede argumentar que el Ecuador pasó de la ausencia del Estado en la educación superior a una hiperpresencia del Estado en relación con otros actores de la esfera pública y sociedad civil. En ese sentido, estamos frente a un proceso muy diferente del peruano, uno que se distancia del modelo liberal de reforma, que busca más bien cambiar los legados institucionales a través de una presencia fuerte del Estado, como controlador más que como regulador, lo cual es permitido por una sociedad civil que no pudo expresar sus intereses de forma legítima.

#### **4. De dos contextos institucionales y políticos distintos a dos modelos de regulación diferente: el modelo tecnocrático y el modelo de control estatal de la educación superior**

Ya en los ochenta, Clark señalaba que los sistemas de gobierno de las universidades dependían de cómo se da la relación entre el mercado, la autoridad del Estado y la oligarquía académica (Clark 1983). Según Krücken y Meier (2006), ese argumento permite entender las diferencias entre el modelo alemán, francés, británico y estadounidense. Así, según esos autores, el modelo tradicional alemán fue ejemplo de un sistema basado en una fuerte autoridad estatal

y una igualmente fuerte oligarquía académica, en la que los cuerpos colegiados tomaban sus decisiones, mientras que en el caso francés no existía prácticamente ningún elemento propiamente organizacional y los profesores universitarios no se identificaban con su organización. En Francia el Estado se centraba en delimitar fronteras disciplinares, pero no organizacionales en el momento de regular las universidades (Krücken y Meier 2006). Esto, a diferencia de Gran Bretaña, donde según los mismos autores, al ofrecer el sistema mucha autoridad en la parte menos jerárquica de la organización, las universidades estaban sujetas solamente en un grado limitado a un poder administrativo centralizado (Krücken y Meier 2006: 245). Un caso bastante diferente es el de Estados Unidos, donde el mercado ejercía dominio sobre la gobernanza universitaria. Como señalan Krücken y Meier, los dirigentes universitarios estadounidenses poseen un poder autocrático que hubiera sido inaceptable en una institución europea.

Desde la década del ochenta, esos arreglos, sobre todo en el caso europeo, se han venido transformando. En particular, como señalan Neave y van Vught (1991), se ha dado el paso de un modelo de control estatal a uno de supervisión estatal, en el cual el Estado diseña un marco de reglas y de objetivos de política para el sistema en su conjunto, y las instituciones tienen más libertades para establecer y seguir sus propias misiones y prioridad (citado por Musselin y Texeira 2014: 4).

¿Qué factores han estado detrás de esos cambios en el balance entre mercado, Estado y universidad? Siguiendo a Musselin y Texeira, los cambios en la educación superior están determinados por contextos y debates nacionales. Si bien en apariencia se puede identificar un vocabulario y propuestas globales, el diseño de las políticas en educación superior, al igual que en muchas áreas de la política pública, está inmerso en la vida cultural nacional, los contextos sociales y políticos (Musselin y Texeira 2014: 7).

Este estudio ha sido una contribución a ese debate desde las transformaciones de dos sistemas de educación superior en América Latina. Se ha buscado mostrar cómo en cada país se ha producido un arreglo distinto entre mercado, Estado y universidades, y cómo esa diferencia se puede explicar por los contextos políticos e ideológicos de cada país. Mientras que en el caso ecuatoriano, tanto el mercado como las propias universidades sucumbieron al poder del Estado en el proceso regulatorio, en el caso peruano, las inercias institucionales vinculadas al poder de las universidades, junto con una ideología de mercado aún presente, más bien debilitaron al Estado en su proyecto regulador. En ese sentido, hemos hablado de cómo los diferentes contextos ideológicos y arreglos entre actores sociales y políticos llevan, por un lado, a una regulación de corte tecnocrático y, por el otro, a una regulación de corte político<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Esta diferencia es similar a aquella planteada por van Vught (1989) y Goedegebuure *et al.* (1992), quienes hablan de control estatal versus supervisión estatal. Es importante mencionar que en el caso ecuatoriano, si bien la implementación de su PAC fue política, en su diseño intervinieron muchos técnicos. Existió una tecnocracia en el diseño de las PAC y los procesos de evaluación.

La regulación de corte tecnocrático surge en un contexto en el que no existe un desbalance de poderes entre Estado, mercado y actores universitarios, y su orientación final depende del mayor liderazgo de alguno de ellos. En el caso peruano, el Ejecutivo, parte del sector privado y algunos actores relevantes de las propias universidades se unieron en un acuerdo para impulsar una reforma que no busca alterar la autonomía universitaria ni cuestionar radicalmente la intervención del sector privado en la educación superior, sino que se basa en la exigencia de aspectos mínimos en la previsión del servicio educativo y con una débil intervención en lo privado.

La regulación de corte político surge como consecuencia de un debilitamiento del mercado (y sus intereses privados asociados) y de los sectores académicos universitarios frente a un gobierno que cuenta con respaldo político y de la opinión pública. Su capacidad regulatoria es fuerte, al menos en los inicios de su implementación. Depende mucho del impulso personal del presidente, y este cuenta con una presencia institucional en el diseño mismo del sistema. Se trata, entonces, de un modelo de regulación estatal con fuerte énfasis en “el interés público” y en el que se controla no solo condiciones básicas de calidad, sino también cuestiones vinculadas al mercado privado, como el control de costos de matrícula, eliminación de costos administrativos por emisión de títulos, obligatoriedad de becas, obligatoriedad de acreditación, etc. Así, nos encontramos con un diseño con una fuerte intervención estatal, más sujeta a control institucional por parte de las entidades del sistema, y en las cuales existe una fuerte presencia del Ejecutivo.

A manera de balance, podemos decir que ambos procesos de reforma plantean sus propias fortalezas y retos. Por un lado, en el caso peruano, el diseño del órgano regulador y de la política de calidad educativa en el sistema universitario permite mantener importantes márgenes de autonomía y objetividad frente a intentos de intervención política. Cuestión que, salvo ruptura de la normatividad vigente, permitiría cierta sostenibilidad del modelo; sin embargo, al ser una reforma producto de un proceso de pactos muy poco institucionalizados y altamente dependiente de liderazgos concretos, corre el riesgo de quedar aislada cuando cambie la correlación de fuerzas políticas siendo vulnerable a nuevos intentos de contrarreforma, presiones de grupos privados y de “rectores rebeldes” dentro de las universidades, y de los propios líderes políticos.

En el caso ecuatoriano, encontramos una reforma que ha contado con un enorme respaldo político desde la Presidencia y de la mayoría en el Congreso (del partido de gobierno), lo que ha permitido tomar decisiones enérgicas, como el cierre de 14 universidades, el establecimiento de un sistema de educación superior vía una ley de educación superior y una política de aseguramiento de la calidad con altos niveles de institucionalización en el aparato del Estado. Y que salvo un cambio radical a la normativa vigente —como un cambio constitucional— tiene

altas probabilidades de permanecer en el tiempo, aun en escenarios de cambio de gobierno. Sin embargo, al ser un sistema altamente dependiente del sistema político, es susceptible de intromisiones que no respondan necesariamente a criterios técnicos y que se pudieran utilizar como instrumentos de manipulación o clientelismo en el interior de las universidades<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> De hecho, en varias de las entrevistas aplicadas en este estudio, rectores y otras autoridades de las IES se refirieron a un excesivo control por las autoridades del Estado, que ha burocratizado los procesos mediante los cuales se reportan actividades y ha creado un escenario en el que las evaluaciones tienen un carácter punitivo, más que de incentivo a mejorar la calidad de la educación superior.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bastedo, Michael N. (2006). Sociological frameworks for higher education policy research. En Patricia J. Gumpert (Ed.) *The sociology of higher education: contributions and their contexts* (pp. 295-316). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Benedito, Carlos (2013). Reconfiguring higher education in Brazil: the participation of private institutions. *Análise Social*, 208(3), 622-658.
- Boarini, Romina; Joaquim Oliveira, Hubert Strauss, Christine de la Maisonneuve y Clarice Saadi (2008). Investment in tertiary education: main determinants and implications for policy. *CESifo Economic Studies*, 54(2), 277-312.
- CEAACES (2013). *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Recuperado de <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/CIERRE-DE-UNIVERSIDADES-placas-ok.pdf>
- CEAACES (2014). *Rendición de cuentas 2014*. Quito: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Recuperado de [http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2015/07/MEMORIA-CEAACES\\_21052015.pdf](http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2015/07/MEMORIA-CEAACES_21052015.pdf)
- Clemens, Elisabeth S. y James M. Cook. (1999). Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, 25(1), 441-466.
- Clemens, Elisabeth S. (2007). Toward a historicized sociology: theorizing events, processes, and emergence. *Annual Review of Sociology*, 33(1), 527-49.
- Clark, Burton R. (1983). *The higher education system*. Berkeley: University of California Press.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (2006). *Proyecto educativo nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE y MINEDU.
- Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria (CNSRU) (2002). *Diagnóstico de la universidad peruana: razones para una nueva reforma universitaria*. Lima: Congreso de la República.
- CONEA (2009). Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador. Quito: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador.
- Congreso de la República del Ecuador (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito: Congreso de la República.
- Congreso de la República del Ecuador (2008). *Decreto 982. Registro Oficial 311*. Quito: Congreso de la República.
- Congreso de la República del Perú (2011). *Oficio 233-2011-PR* [dirigido a la presidencia del Congreso de la República]. Lima, noviembre 2011.



- Congreso de la República del Perú (2014). Ley 30220. *Ley Universitaria*. Lima.
- Dias, Diana; Claisy Marinho-Araújo, Leandro Almeida y Alberto Amaral (2011). The democratization of access and success in higher education: the case of Portugal and Brazil. *Higher Education Management and Policy*, 23(1), 1-20.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2010). *Los escenarios de la criminalización a defensores de derechos humanos y de la naturaleza en Ecuador: desafíos para un Estado constitucional de derechos*. Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza. Coordinación de Políticas Públicas.
- Eurydice (2007). *Eurydice key data on higher education in Europe*. Brussels: European Commission.
- Heidenheimer, Arnold J. (1981). Education and social security entitlements in Europe and America. En Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer (Eds.) *The development of welfare states in Europe and America* (pp. 265-304). London: Transaction Books.
- Hega, Gunther M. y Karl G. Hokenmaier (2002). The welfare state and education: a comparison of social and educational policy in advanced industrial countries. *German Policy Study*, 2(1), 1-28.
- Hokenmaier, Karl G. (1998). Social security vs. educational opportunity in advanced industrial societies: is there a trade-off? *American Journal of Political Science*, 42(2), 709-711.
- Gil Antón, Manuel (2005). El crecimiento de la educación superior privada en México: de lo pretendido a lo paradójico ¿o inesperado? *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(1), 133, 9-20.
- Gumport, Patricia J. (2000). Academic restructuring: organizational change and institutional imperatives. *Higher Education*, 39(1), 67-91.
- Gumport, Patricia J. (Ed.) (2006). *The sociology of higher education: contributions and their contexts*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kehm, Barbara (Comp.) (2012). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona: Ediciones Octaedro, S.L.
- McCowan, Tristan (2004). The growth of private higher education in Brazil: implications for equity and quality. *Journal of education policy*, 19(4), 453-472.
- Krücken, Georg y Frank Meier (2006). Turning the university into an organizational actor. En Gili Drori, John W. Meyer y Hoky Hwang (Eds.), *Globalization and organization: world society and organizational change* (pp. 241-257). Oxford: Oxford University Press.
- MINEDU (2006). *La universidad en el Perú: razones para una segunda reforma universitaria. Informe 2006*. Lima: Ministerio de Educación.
- Minteguía, Analía (2012). Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. En René Ramírez (Coord.). *Transformar la universidad para transformar la sociedad* (pp. 83-123.). Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

- Musselin, Christine y Texeira, Pedro (2014). Introduction. En *Reforming higher education: public policy design and implementation* (pp. 1-17). Higher Education Dynamics, 41. Springer.
- Neave, Guy (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- Neave, Guy (2002). Anything goes: or, how the accommodation of Europe's universities to European integration integrates an inspiring number of contradictions. *Tertiary Education and Management*, 8(3), 181-197.
- Neave, Guy y Frans van Vught (Eds.) (1991). *Prometheus bound: the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. London: Pergamon.
- Oszlak, Oscar (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. En Luiz Bresser-Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski (2004). *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y CLAD.
- Pechar, Hans y Lesley Andres (2011). Higher education policies and welfare regimes: international comparative perspectives. *Higher Education Policy*, 24(1), 25-52.
- Quintanilla, Edwin (2004). *Autonomía institucional de los organismos reguladores: revisión de literatura*. Serie Documentos de Trabajo, 14. Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados.
- Ramírez, Francisco O. y Christensen, Tom (2013). The formalization of the university: rules, roots, and routes. *Higher Education*, 65(6), 695-708.
- Ramírez Gallegos, René (2013). *Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador: hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir*. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII(2), 309-372.
- Rodríguez, Emilio (2012). La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente? *Ingeniare*, 20(1), 126-135.
- Schwarz, Stefanie y Ulrich Teichler (2002). *The institutional basis of higher education research: experiences and perspectives*. Kluwer Academic Publishers.
- Stevens Mitchell L. y Ben Gebre-Medhin (2016). Association, service, market: higher education in American political development. *Annual Review of Sociology*, 42, 121-142.
- Stevens, Mitchell L.; Elizabeth A. Armstrong y Richard Arum (2008). Sieve, incubator, temple, hub: empirical and theoretical advances in the sociology of higher education. *Annual Review of Sociology*, 34, 127-151.
- Teichler, Ulrich (2007). *Higher education systems: conceptual frameworks, comparative perspectives, empirical findings*. Global Perspectives on Higher Education, 9. Sense Publishers.

- Thelen, Kathleen (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Triventi, Moris (2013). Higher education regimes: an empirical classification of higher education systems and its relationship with student accessibility. *Quality & Quantity International Journal of Methodology*, 48(3), 1685-1703.
- Triventi, Moris (2012). *Sistemi universitari comparati: riforme, assetti istituzionali e accessibilità agli studenti*. Milan: Mondadori.
- Vega-Tato, Griselda (2009). Poniendo orden a las instituciones particulares de educación superior en México: una taxonomía aplicada a su complejidad y su diversidad. *Revista de la Educación Superior*, XXXVIII(2), 150, 37-60.
- Vela, María de la Paz (2012). En busca de la excelencia académica... ¿en serio? *Revista Gestión*, 217, 16-30.

## ANEXOS

### ANEXO 1: REVISIÓN DE LA PRENSA LOCAL Y FUENTES SECUNDARIAS

- ANDINA  
Federación de estudiantes no se plegará a marcha de la ANR  
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-federacion-estudiantes-no-se-plegara-a-marcha-de-anr-505772.aspx>
- ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL PERÚ (ASUP)  
Asociación de Universidades del Perú  
<http://www.asup.edu.pe/web/>
- BLOG DE MARIO ZÚÑIGA  
El Tribunal Constitucional y la Ley Universitaria: lo que no quieren ver los defensores de la reforma  
<http://mariozuniga.org/2015/11/19/el-tribunal-constitucional-y-la-ley-universitaria-lo-que-no-quieren-ver-los-defensores-de-la-reforma/>
- BLOG EL SAPITO DE AREQUIPA  
La Fendup mandó continuar la huelga, los rumores son falsos, por Alexander Mamani Pino  
<http://elsapitodearequipa.blogspot.pe/2010/01/la-fendup-mando-continuar-la-huelga-los.html>
- CANAL N  
(2015a) Jaime Saavedra: "Confío en la implementación de la Ley Universitaria"  
<http://canaln.pe/actualidad/jaime-saavedra-confio-implementacion-ley-universitaria-n191397>  
(2015b) Saavedra: Sería "trágico" si no se continúa con la Ley Universitaria  
<http://canaln.pe/actualidad/saavedra-seria-tragico-si-no-se-continua-ley-universitaria-n193026>
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN  
Funciones  
<http://www.cne.gob.pe/index.php/Misi%C3%B3n-y-funciones/funciones.html>  
Perú requiere acelerar fomento de educación superior de calidad  
[http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne\\_pronunciamiento\\_032.pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_032.pdf)  
Educación superior de calidad con autonomía  
[http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne\\_pronunciamiento\\_042.pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_042.pdf)  
Consejo Nacional de Educación. Ley Universitaria. Comunicado  
[http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne\\_pronunciamiento\\_046.pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_046.pdf)
- CONSORCIO DE UNIVERSIDADES  
Consortio de Universidades  
<http://www.consortio.edu.pe/>

- CORRESPONSALES.PE  
¿Cómo se distribuyeron los votos para aprobar la nueva Ley Universitaria?  
<http://corresponsales.pe/mi-universidad/noticias/item/2096-vot>
- DIARIO EL COMERCIO  
(2012) Congreso aprobó moratoria de cinco años para creación de universidades  
<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/congreso-aprobo-moratoria-cinco-anos-creacion-universidades-noticia-1509463>  
(2015a) Ministro Saavedra exige a San Marcos acatar Ley Universitaria  
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/ministro-jaime-saavedra-exige-san-marcos-acatar-ley-universitaria-noticia-1830623>  
(2014a) Saavedra confía en que el TC no trunque Ley Universitaria  
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/saavedra-confia-que-tc-no-trunque-ley-universitaria-noticia-1747181>  
(2015b) Editorial: Educación para pocos  
<http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-educacion-pocos-noticia-1789418>  
(2015c) Universidades gastaron menos del 1,5% de canon en investigación  
<http://elcomercio.pe/peru/pais/universidades-gastaron-menos-15-canon-investigacion-noticia-1831310>  
(2014b) Seis aspectos que se discuten sobre la Ley Universitaria  
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/seis-aspectos-que-se-discuten-sobre-ley-universitaria-noticia-1740934>  
(2015d) Ni club de rectores ni fe ciega en el mercado, por J. Saavedra.  
<http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/ni-club-rectores-ni-fe-ciega-mercado-j-saavedra-noticia-1860871>  
(s/f) El Comercio Opinión  
<http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/superman-alfredo-bullard-noticia-1742359>  
(2014c) Ley Universitaria: cuestionan poderes entregados al Sunedu  
<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/ley-universitaria-cuestionan-poderes-entregados-al-sunedu-noticia-1739238>  
(2014d) Torpezas legislativas, por Enrique Bernaldes  
<http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/torpezas-legislativas-enrique-bernales-noticia-1742778>  
(2014e) Lecciones de los bancos para las universidades, por A. Torres  
<http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/lecciones-bancos-universidades-torres-noticia-1744843>  
(2014f) Buscando el justo medio, por Jaime Saavedra Chanduví  
<http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/buscando-justo-medio-jaime-saavedra-chanduví-noticia-1730290>

(2013) Nueva Ley Universitaria: cinco claves del cuestionado dictamen, por Martín León Espinoza  
<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/nueva-ley-universitaria-cinco-claves-cuestionado-dictamen-noticia-1671088>

- DIARIO LA PRIMERA

Piden Consejo Universitario

[http://www.laprimera.pe/online/politica/piden-consejo-universitario\\_142441.html](http://www.laprimera.pe/online/politica/piden-consejo-universitario_142441.html)

- DIARIO LA REPÚBLICA

Voto universal, por Manuel Burga.

<http://larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/voto-universal-10-06-2010>

(2014a) Catedráticos respaldan nueva Ley Universitaria, por José Víctor Salcedo.

<http://larepublica.pe/26-01-2014/catedraticos-respaldan-nueva-ley-universitaria>

(2104b) Ley Universitaria: posiciones encontradas dentro de la Federación de Estudiantes, por Melissa Barrenechea.

<http://larepublica.pe/20-06-2014/posiciones-encontradas-dentro-de-la-fep-en-torno-al-debate-de-la-ley-universitaria>

(2014c) Nueva Ley Universitaria: estos son los cambios más importantes del proyecto aprobado, por Rider Bendezú.

<http://larepublica.pe/26-06-2014/ley-universitaria-lo-que-debes-saber-sobre-la-nueva-ley>

- DIARIO PERÚ.21

Nueva Ley Universitaria: Advierten sobre sus riesgos

<http://peru21.pe/politica/nueva-ley-universitaria-advienten-sobre-sus-riesgos-2167397>

Toledo anuncia inicio de homologación de sueldos de docentes universitarios

<http://peru21.pe/noticia/74196/toledo-anuncia-inicio-homologacion-sueldos-docentes-universitarios>

Guido Lombardi: Sincerando el cotilleo

<http://peru21.pe/opinion/guido-lombardi-sincerando-cotilleo-2233224>

- ECUADOR INMEDIATO

[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=128945&umt=universidades\\_realizaran\\_marcha\\_hacia\\_asamblea\\_por\\_ley\\_educacion\\_superior\\_jueves](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=128945&umt=universidades_realizaran_marcha_hacia_asamblea_por_ley_educacion_superior_jueves)

- EL DIARIO

Violenta marcha de universitarios en Loja.

<http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/159070-violenta-marcha-de-universitarios-en-loja/>

- EL MONTONERO

Sunedu excluye a universidades privadas

<http://elmontonero.pe/politica/sunedu-excluye-a-universidades-privadas/>

- **EL TIEMPO**  
Marcha estudiantil contra proyecto de Ley de Educación  
<http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/41932-marcha-estudiantil-contra-proyecto-de-ley-de-educacion-n/>
- **EL UNIVERSO**  
Rafael Correa renunció al Ministerio de Economía  
<http://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/A99FF2FCCCAE4D70BE0A1E92B2AC69D1.html>  
Incidentes en marcha de universitarios por veto a la Ley de Educación Superior  
<http://www.eluniverso.com/2010/09/08/1/1355/universitarios-marchan-contra-veto-ley-educacion-superior.html>
- **FEDERACIÓN DE INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR**  
Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior  
[http://www.fipes.pe/index.php?id\\_idioma=1&m=2](http://www.fipes.pe/index.php?id_idioma=1&m=2)
- **FORO EDUCATIVO**  
Maestros con nueva Ley Universitaria  
<http://foroeducativo.com/portfolio/maestros-con-nueva-ley-universitaria/>
- **LA MULA**  
Alerta sobre concentración de medios, pero El Comercio lo oculta  
<https://redaccion.lamula.pe/2015/04/30/freedom-house-alerta-sobre-concentracion-de-medios-pero-el-comercio-lo-oculta/juancarlosfangacio/>
- **MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU)**  
MINEDU, rectores, estudiantes y otras instituciones defienden continuidad de la Ley Universitaria  
<http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=35543>
- **ORGANIZACIÓN DE UNIVERSIDADES CATÓLICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ODUCAL)**  
Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe  
<http://www.oducal.com/>
- **PUNTO EDU**  
Sobre la propuesta de Ley Universitaria  
<http://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/sobre-la-propuesta-de-ley-universitaria/>
- **RADIOPROGRAMAS DEL PERÚ (RPP)**  
Congreso aprobó creación de Universidad Tecnológica de Chíncha  
<http://rpp.pe/politica/actualidad/congreso-aprobo-creacion-de-universidad-tecnologica-de-chincha-noticia-401953>  
FEP: Nueva ley es solo un paliativo para crisis universitaria  
<http://rpp.pe/politica/actualidad/fep-nueva-ley-es-solo-un-paliativo-para-crisis-universitaria-noticia-703965>

- RED MUNDIAL DE CIENTÍFICOS PERUANOS (RMCP)
  - Directorio  
<http://rmcpperu.org/directorio>
  - Aportes de la RMCP para la nueva Ley Universitaria  
<http://rmcpperu.org/propuesta-ley-universitaria>
  - Entrevista de los científicos de la RMCP en la RPP  
<https://www.youtube.com/watch?v=xELdqZWL7v8>
- REVISTA IDEELE
  - Grupo El Comercio: Un pulpo de los medios de comunicación, por Pedro Maldonado.  
<http://revistaideele.com/ideele/content/grupo-el-comercio-un-pulpo-de-los-medios-de-comunicaci%C3%B3n>
- SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (SINEACE)
  - SINEACE entra en reorganización para fortalecer sus procesos  
<http://www.sineace.gob.pe/sineace-entra-en-reorganizacion-para-fortalecer-sus-procesos/>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
  - Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente n.º 00017-2008-PI/TC.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>
- UNIVERSIA
  - Pronunciamiento de la ANR sobre Ley Universitaria  
<http://noticias.universia.edu.pe/actualidad/noticia/2014/05/12/1096426/pronunciamiento-anr-ley-universitaria.html>
- UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (UNMSM)
  - Pronunciamiento sobre proyecto de nueva Ley Universitaria  
[http://unmsm.edu.pe/transparencia/archivos/pronunciamiento\\_nueva\\_ley\\_universitaria.pdf](http://unmsm.edu.pe/transparencia/archivos/pronunciamiento_nueva_ley_universitaria.pdf)
- USFQ
  - Carta abierta: USFQ en la marcha  
<http://noticias.usfq.edu.ec/2009/10/carta-abierta-usfq-en-la-marcha.html>



## **ANEXO 2: ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES**

- Ricardo Cuenca, investigador del Instituto de Estudios Peruanos
- Daniel Mora, excongresista de la República y presidente de la Comisión de Educación
- Peregrina Morgan, presidenta del SINEACE
- Facundo Pérez, coordinador del Fondo de Estímulo a la Calidad Proyecto, ProCalidad
- Juan Antonio Silva Sologuren, exsecretario general de la SUNEDU
- Juan Antonio Trelles, exdirector de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, del MINEDU
- Adrián López, asesor del rectorado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, ex coordinador general de Planificación y Políticas Públicas en el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano y exdirector de Políticas Públicas en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- Germán Rojas, miembro académico del Consejo de Educación Superior, expresidente de la Asociación de Profesores de la Escuela Politécnica Nacional
- Orazio Bellettini, director ejecutivo de Grupo FARO
- Mario Jaramillo, docente de la Universidad del Azuay, exrector de esa universidad y exministro de Educación
- Fernando Espinoza, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
- Pablo Cevallos, docente de la Universidad San Francisco de Quito y exviceministro de Educación del gobierno actual
- Ana Ruiz, coordinadora estratégica de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano
- María Mercedes Zerega, vicerrectora de la Universidad Casa Grande
- Alexis Moreano, investigador y doctorante, excoordinador académico de la Universidad de las Artes

La Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) busca generar un pensamiento innovador que incida en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Las investigaciones presentadas en este libro intentan identificar, comprender, visibilizar y difundir aspectos generales y específicos sobre innovación y calidad en la educación latinoamericana. Estas investigaciones fueron presentadas y discutidas en la II Conferencia Regional de ILAIPP, desarrollada en Lima, en abril de 2016, en la que se contó con la participación de investigadores, funcionarios públicos, representantes de agencias de cooperación, de la sociedad civil y estudiantes. Los estudios presentados aquí son un material de referencia valioso para todos estos actores.



ISBN: 978-9972-615-98-6



9 789972 615986