



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

Análisis de los factores de la implementación: el proceso de licenciamiento institucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2015- 2018)

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Piter Jaime VEGA TECSI

ASESOR

Mg. Rubi Elisabeth RIVAS COSSIO

Lima, Perú

2022



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Vega, P. (2022). *Análisis de los factores de la implementación: el proceso de licenciamiento institucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2015-2018)*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Piter Jaime Vega Tecsi
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	74924537
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Rubi Elisabeth Rivas Cossio
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	44136888
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-1680-3898
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Francisco Rogger Carruitero Lecca
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	32774305
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Carlos Ramos Montes
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	41533805
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Robert Alejandro Mejia Tarazona
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	46115945

Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.6. GESTIÓN PÚBLICA
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin Financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordenadas geográficas: Latitud: -12.05819215 Longitud: -77.0189181894387
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2019-2021
URL de disciplinas OCDE	Ciencia política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA CON
PRESENTACIÓN, SUSTENTACIÓN Y APROBACIÓN DE TESIS.**

004

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores, doctores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. FRANCISCO ROGGER CARRUITERO LECCA
- 2.- Mg. RUBI ELISBETH RIVAS COSSIO (ASESORA)
- 3.- Mg. CARLOS RAMOS MONTES
- 4.- Mg. ROBERT ALEJANDRO MEJIA TARAZONA

El postulante al Título Profesional de Licenciado, bachiller don:

Piter Jaime Vega Tecsi

Procedió la sustentación de su Tesis titulado:

**ANÁLISIS DE LOS FACTORES DE LA IMPLEMENTACIÓN: EL PROCESO DE LICENCIAMIENTO
INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (2015-2018)**

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

Aprobado por unanimidad con la nota de DIECIOCHO (18)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los DOS

Días del mes de MARZO del año 2022.

Francisco Rogger Carruitero Lecca

Presidente del Jurado

Carlos Ramos Montes
Mg. CARLOS RAMOS MONTES
Lima, 02/03/2022

[Firma]
[Firma]



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

IOTT -CP N° 01-EPCP-2022

INFORME DE EVALUACIÓN DE ORIGINALIDAD

1. Facultad : FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
2. Escuela : ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA
3. Autoridad académica que emite el informe de originalidad :
DIRECTOR DE LA ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA
4. Apellidos y Nombres de la autoridad académica:
Dr. ZELADA BARTRA, JAIME
5. Operador del programa informático de similitudes:
VÍCTOR RICHARD CUADROS SOLDEVILLA
6. Documento evaluado (Tesis para optar el grado de Licenciado en Ciencia Política):
ANÁLISIS DE LOS FACTORES DE LA IMPLEMENTACIÓN: EL PROCESO DE LICENCIAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (2015- 2018)
7. Autor del documento: Piter Jaime Vega Tecsi
8. Fecha de recepción de documento : 30/12/2021
9. Fecha de aplicación del programa informático de similitudes : 17/01/2022
 - **Software utilizado: Turnitin**
10. Configuración del programa detector de similitudes
 - Excluye textos entrecomillados
 - Excluye bibliografía
 - Excluye cadenas menores a 40 palabras
11. Porcentaje de similitudes según programa detector de similitudes:
10% (Diez por ciento)
12. Fuentes originales de las similitudes encontradas:

INFORME DE ORIGINALIDAD

10%	11%	3%	4%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

13. Observaciones: Ninguna
14. Calificación de originalidad
 - **Documento cumple criterios de originalidad, sin observaciones.**
15. Fecha del Informe : 17 de enero de 2022

Víctor Richard Cuadros Soldevilla

Evaluador/DNI 08449956



Firmado digitalmente por ZELADA
BARTRA Jaime Victor FAU
20148092282 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 17.01.2022 16:09:17 -05:00

A TEODORA TECSI y
PEDRO VEGA, mis padres
que amo hasta el cielo por
su apoyo incondicional y
criarme con amor y
sabiduría; a mi familia,
novia y amigos por
motivarme en este camino.
Y asesora por toda su
paciencia e impulso.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO	2
1.1 Delimitación de la investigación	2
1.1.1 Tema de investigación.....	2
1.1.2 Unidad de observación y unidad de análisis	2
1.1.3 Delimitación temporal y geográfica	2
1.2 Planteamiento del Problema	2
1.3 Justificación	6
1.3.1 Justificación teórica.....	6
1.3.2 Justificación práctica.....	6
1.4 Preguntas de investigación	7
1.4.1 Pregunta principal.....	7
1.4.2 Subpreguntas.....	7
1.5 Objetivos de investigación	7
1.5.1 Objetivo principal	7
1.5.2 Subobjetivos.....	8
1.6 Hipótesis.....	8
1.7 Diseño del tipo de investigación	9
1.8 Selección del estudio de caso y seguimiento del proceso	10
1.8.1 Criterios generales para la selección del caso de estudio.....	11
1.8.2 Criterios específicos para la selección del caso de estudio.....	11
1.9 Selección de los instrumentos	12
1.10 Selección de los entrevistados	12
CAPÍTULO II. REVISIÓN DE LITERATURA	13
2.1 Estudios sobre regulación de la calidad en el sistema universitario de América Latina y el Perú: un estado de la cuestión.....	13
2.2 Marco Teórico	17
2.2.1 La educación superior universitaria	17
2.2.1.1 Naturaleza de la universidad.....	17
2.2.1.2 Modelos de gobierno universitario.	18
2.2.1.3. ¿Qué es calidad de la educación superior universitaria?.....	20
2.2.1.4. Sistemas de aseguramiento de la calidad universitaria.	21
2.2.2 Caracterización de los actores.....	23
2.2.2.1 ¿Qué se entiende por actor?.....	23
2.2.2.2 Tipos de actor.....	24
2.2.3 Implementación de políticas públicas	25
2.2.3.1 Una cuestión previa: ¿qué son las políticas públicas?	25
2.2.3.2 Conceptualización de implementación.	26
2.2.3.3 Generaciones de estudio sobre la teoría de la implementación.	28
2.2.3.4 Marco de análisis de los factores la implementación.	29
2.3 Antecedentes de la política	35
2.3.1 El modelo anterior a la reforma: desregulación y crisis	35

2.3.2 El proceso de la reforma y aprobación de la Ley Universitaria n.º 30220	39
2.3.3 Implementación del licenciamiento: un balance	43
2.3.3.1 El primer paso: Adecuación de gobierno de las universidades	43
2.3.3.2 Balance del licenciamiento institucional de las universidades	44
CAPÍTULO III. RESULTADOS: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS	47
3.1. Estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional	47
3.1.1 Implementación de la reforma universitaria	47
3.1.2 La organización de la Sunedu	50
3.1.3 El procedimiento del licenciamiento institucional	55
3.2 Entender San Marcos: características institucionales	60
3.2.1 Contexto histórico	60
3.2.2 Características	62
3.2.2.1 Investigación científica	62
3.2.2.2 Autonomía universitaria	63
3.2.2.3 Presupuesto institucional	64
3.2.2.4 Gobierno de la universidad	65
3.3 El proceso de licenciamiento institucional de San Marcos	66
3.3.1 Una línea de tiempo	67
3.3.2 Actores del proceso	70
3.3.2.1 Responsables de la política	71
3.3.2.2 Ejecutores de la política	77
3.3.3 Factores de la implementación	81
3.3.3.1 Multiplicidad de participantes y decisiones	81
3.3.3.2 Estructura legal y objetivos	89
3.3.3.3 Capacidad del responsable de la política	91
3.3.3.4 Magnitud del problema	98
3.3.3.5 Recursos económicos	101
3.3.3.6 Aceptación local	107
3.3.3.7 Adaptación mutua	109
CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN, CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES	117
4.1 Discusión	117
4.1.1 Estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional	117
4.1.2 Características institucionales de San Marcos	118
4.1.3 Actores en el proceso de licenciamiento de San Marcos	120
4.1.4 Factores de la implementación en el licenciamiento de San Marcos	121
4.2 Conclusiones	123
4.3 Recomendaciones	125
BIBLIOGRAFÍA	126
LISTA DE TABLAS Y FIGURAS	130
ANEXOS	132

LISTA DE ACRÓNIMOS

- MINEDU: Ministerio de Educación
- SUNEDU: Superintendencia Nacional de Educación Superior
- DIGESU: Dirección General de Educación Superior Universitaria
- CONCYTEC: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- CONAFU: Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades
- ANR: Asamblea Nacional de Rectores
- ASUP: Asociación de Universidades del Perú
- OCCAA: Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación
- CBC: Condiciones Básicas de Calidad
- SAC: Sistema de Aseguramiento de la Calidad
- PDA: Plan de Adecuación
- ROF: Reglamento de Organización y Funciones

INTRODUCCIÓN

La tesis se propone comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos; la cual se ejecuta en el marco de la Ley Universitaria, Ley n.º 30220, la Política de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior Peruana (donde se establece como cuarto pilar, el licenciamiento como garantía de las condiciones básicas de calidad) y el modelo de licenciamiento institucional aprobado por la Sunedu.

El estudio de caso presentado es relevante en el área de las políticas públicas, pues permite se analice la implementación de las políticas públicas desde los enfoques de arriba hacia abajo (*top down*) y de abajo hacia arriba (*bottom up*), de manera que se pueda analizar los factores intervinientes en el proceso de licenciamiento desde las actuaciones ejecutadas por la Sunedu y San Marcos.

El primer capítulo presenta el marco metodológico, donde se plantea la problemática y justificación de la investigación; asimismo, se sustenta la selección del caso a estudiar y se especifica el tipo de investigación a utilizar, finalmente, se expone la selección de instrumentos para la investigación.

El segundo capítulo está dedicado a presentar la revisión de literatura. Primero, se da cuenta del estado de la cuestión referente a la regulación de la calidad en el sistema universitario. Segundo, el marco teórico, dividido en tres secciones, la educación superior universitaria, caracterización de los actores y la implementación de políticas públicas –en este se elabora un marco de análisis para los factores de la implementación. Tercero, se expone los antecedentes de la política donde se da cuenta del modelo anterior a la reforma, el proceso de aprobación de la ley y un balance de la implementación del licenciamiento en el sistema universitario peruano.

El tercer capítulo presenta y analiza los resultados de la investigación de acuerdo con los objetivos planteados. Se desarrollan tres subcapítulos: el primero, expone el proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional; el segundo, describe el contexto institucional de San Marcos frente al licenciamiento, y, el tercero, expone el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos, que se enfoca en dos puntos: reconocer el rol de los actores participantes en el proceso, y comprender la intervención de los factores de implementación en proceso de licenciamiento institucional.

Por último, el cuarto capítulo expone la discusión de los resultados y las conclusiones de la investigación. Referente a la discusión se comparan los resultados en relación a los objetivos de la investigación, y las hipótesis que fueron formuladas.

CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO

1.1 Delimitación de la investigación

1.1.1 Tema de investigación

El trabajo se ubica en el área temática de las políticas públicas, en específico, se centra en la etapa de implementación de las políticas. El caso de estudio analiza los factores de la implementación en el proceso de licenciamiento institucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (en adelante, San Marcos), durante los años 2015 al 2018.

1.1.2 Unidad de observación y unidad de análisis

- Unidad de observación: el proceso de licenciamiento institucional en-San Marcos, durante los años 2015 al 2018.
- Unidad de análisis: los factores de la implementación en el proceso de licenciamiento institucional en San Marcos, durante los años 2015 al 2018.

1.1.3 Delimitación temporal y geográfica

La investigación se sitúa temporalmente en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos, durante los años 2015 al 2018. Asimismo, se circunscribe geográficamente en la ciudad de Lima Metropolitana-Perú.

1.2 Planteamiento del Problema

La Ley Universitaria, Ley n.º 30220, surge como una política pública ante la situación de crisis del sistema universitario peruano. Por un lado, la universidad pública se encontraba desprestigiada por la extrema politización, reducido financiamiento público (Minedu, 2006), desgobierno universitario, autismo institucional¹, desarticulación e incapacidad de gestión (Vargas, 2015), institución débil, controlada de forma clientelista y desvinculada de la realidad social (Dargent y Chávez, 2016). Por el otro, la universidad privada, tuvo un crecimiento desregulado y expansivo², esto se remonta al Decreto Legislativo n.º

¹ El autismo institucional de la universidad se entiende como un aislamiento respecto de la sociedad y el Estado. Se discute al respecto en el Informe del 2006, Minedu, La Universidad en el Perú, capítulo II, «entre la autonomía y el autismo».

² En el año 1995, las universidades públicas y privadas tenían la misma cantidad, 28 respectivamente. En adelante, el crecimiento de las universidades públicas fue lento, sin llegar a

882, política que se superpone al Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu) y permite la apertura de universidades privadas con fines de lucro, sin exigir las condiciones mínimas de calidad y provoca un desbalance en la calidad universitaria (Casas, 2012). Sobre la calidad de estas universidades «operativas», Yamada, Lavado y Martínez (2014), identifican a 34 universidades de menor calidad, reflejadas en los ingresos salariales, la proporción de estudiantes con ingresos menores a S/ 1000 asciende al 61 % en instituciones de «menor calidad», mientras que entre las universidades de «mayor calidad», representa el 35 %.

Ante la situación expuesta, la ley universitaria establece la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (en adelante, Sunedu), entidad responsable del licenciamiento institucional para el servicio educativo superior universitario, que verifica el cumplimiento de Condiciones Básicas de Calidad (CBC) de las universidades para que puedan ofrecer el servicio educativo. El procedimiento establece 8 condiciones: 1) objetivos académicos, grados a otorgar y planes de estudio; 2) oferta educativa compatible con el planeamiento; 3), infraestructura; 4) líneas de investigación; 5) disponibilidad docente; 6) servicios complementarios; 7) mecanismos de inserción laboral, y 8) transparencia.

El licenciamiento institucional se ejecutó con base a un plan de implementación progresiva, en la que se estableció un cronograma, la presentación de solicitud inició el 15 de diciembre de 2015 y culminó el 15 de diciembre de 2017. En este lapso, solo 28 universidades obtuvieron su licenciamiento, de las cuales 21 universidades son privadas y 7 universidades públicas³.

El 2018 fue el plazo final para la verificación de las CBC, ese año el proceso de licenciamiento tuvo como resultado: 58 universidades obtuvieron su licenciamiento institucional, 3 universidades fueron denegadas, y 79 universidades seguían en evaluación⁴. Este mismo año, el 4 de abril, Sunedu otorga el licenciamiento institucional a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y es la trigésima cuarta universidad en licenciarse.

El plan señalaba que, «ninguna universidad podrá funcionar sin licencia de funcionamiento institucional a partir de enero de 2019» (Sunedu, 2015, p. 59); sin embargo, al cierre del 2018, continuaban en evaluación 79 universidades. A finales del año 2019, se llegó a 84 universidades licenciadas, 33 con licencia denegada y 23 en evaluación.⁵

Es recién en enero del año 2020, que culminó el proceso de licenciamiento universitario, un año después del plazo establecido en el plan, este proceso tuvo

duplicar su número en el periodo de 19 años (de 28 a 51), en contraste con las universidades privadas que, en ese mismo lapso evidenciaron un mayor crecimiento (de 28 a 91), casi llegando a cuadruplicar su número inicial. Cabe indicar que son las universidades privadas de tipo societario (con fines de lucro), tuvieron un mayor incremento, llegando a un total de 52. Recuperado de: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/>

³ Lista de universidades licenciadas por fecha. Recuperado de: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

⁴ Cifras presentadas por el II Informe Bienal elaborado por Sunedu.

⁵ Cifras presentadas por el II Informe Bienal elaborado por Sunedu.

como resultado: 92 universidades y 2 escuelas de posgrado licenciadas⁶ y 49 universidades y 2 escuelas de posgrado con licencia denegada. Las universidades públicas no licenciadas fueron la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo y Universidad Nacional Ciro Alegría.⁷

De este modo, el proceso ha puesto en evidencia que las universidades no cumplieron el plazo establecido para obtener el licenciamiento institucional y se realizaron ampliaciones. También se observa que, las universidades públicas son las que más han demorado en obtener su licenciamiento, la primera universidad pública fue la Universidad Nacional Agraria la Molina, pero la onceava en el orden de universidades licenciadas.

Tabla 1

Primeras universidades licenciadas

N.º	Universidad	Tipo de gestión	Departamento	Fecha de Licenciamiento
1	Universidad de Ingeniería y Tecnología	Asociativa	Lima	25/03/16
2	Pontificia Universidad Católica del Perú	Asociativa	Lima	6/07/16
3	Universidad de Lima	Asociativa	Lima	12/07/16
4	Universidad Peruana Cayetano Heredia	Asociativa	Lima	27/07/16
5	Universidad del Pacífico	Asociativa	Lima	27/07/16
6	Universidad para el Desarrollo Andino	Asociativa	Huancavelica	28/09/16
7	Universidad de Ciencias y Artes de América Latina	Societaria	Lima	12/10/16
8	Universidad Femenina del Sagrado Corazón	Asociativa	Lima	15/12/16
9	Universidad Ricardo Palma	Asociativa	Lima	31/12/16
10	Universidad de Piura	Asociativa	Piura	27/01/17
11	Universidad Nacional Agraria la Molina	Pública	Lima	20/03/17

Nota. Datos extraídos del portal web de Sunedu. Ver: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>.

En el caso de San Marcos, fue considerada la primera institución del «Grupo 1» de universidades que debía presentarse al licenciamiento, entre el 15 de diciembre de 2015 al 26 de febrero del 2016. La universidad cumplió con presentar su solicitud en el último día de plazo establecido y después de la evaluación por Sunedu resultó desfavorable la solicitud el 16 de septiembre de 2016⁸. Es preciso mencionar que, en mayo la universidad aún se encontraba en

⁶ Universidades y escuelas de posgrado licenciadas al 4 de enero del 2021.

Recuperado de: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

⁷ Universidades y escuelas de posgrado con licencia denegada al 27 de febrero del 2021.

Recuperado de: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-denegadas/>

⁸ Resolución del Consejo Directivo n.º 036-2018-SUNEDU-CD. Resolución que otorga la licencia institucional a San Marcos.

proceso de adecuación de su gobierno universitario, recién en junio se aprueba su estatuto universitario, y en julio elige a su rector por cinco años, hasta entonces tuvo dos rectores interinos en solo seis meses.

Mientras que, en ese mismo año, cinco universidades privadas del «Grupo 1»⁹ obtuvieron el licenciamiento institucional, y otras cuatro universidades privadas de grupos posteriores también lograron licenciarse. Ninguna universidad pública se licenció durante el 2016.

Esta demora para la obtención del licenciamiento institucional de las universidades públicas, es necesario analizarla desde el enfoque de la implementación de las políticas públicas; que permita determinar qué factores intervinieron y cómo influyeron en el proceso del licenciamiento.

La universidad pública como se explicó tiene un reducido financiamiento público, desgobierno universitario, autismo institucional, incapacidad de gestión, y es controlada de forma clientelista. San Marcos nos es ajena a esta problemática, por lo que, es importante analizar cómo la universidad afrontó el proceso de licenciamiento institucional.

Asimismo, el licenciamiento implica una relación jerárquica, puesto que la Sunedu exige de forma obligatoria el cumplimiento de las CBC para que se otorgue el licenciamiento a las universidades. Esta relación es interesante analizarla, pues, como señala Vargas (2015), la universidad pública confunde autonomía con autismo y trata de frenar todo tipo de reformas de regulación.

Al respecto, un grupo de universidades públicas se opuso a la creación de la Sunedu, señalando una supuesta vulneración de la autonomía universitaria. San Marcos mantuvo esa posición en la gestión del exrector Pedro Cotillo, uno de los acontecimientos que figura esta postura, se produjo en enero de 2016, cuando la Sunedu al desconocer su firma como rector, se resiste a dejar su cargo, y sale a declarar que defenderá los principios de la autonomía universitaria.¹⁰

De este modo, el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos, se presenta como un caso importante de ser estudiado en el área de las políticas públicas, pues permite analizar los factores de la implementación propuestos por los modelos *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (abajo hacia arriba), de manera que se puede analizar estos factores en la actuación de Sunedu y la respuesta de San Marcos en el proceso del licenciamiento.

En tal sentido, la presente investigación busca comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional de San Marcos, desde la óptica de las políticas públicas. En esa línea, se analizan los factores de la implementación intervinientes en el proceso.

⁹ Las cinco universidades privadas del «Grupo 1», fueron la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Cayetano Heredia, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima y Universidad para el Desarrollo Andino.

¹⁰ «Pedro Cotillo: Rector de San Marcos se resiste a dejar el cargo y dice que lo sacarán con tanques». *Perú 21*, 1 de diciembre de 2015. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/pedro-cotillo-rector-san-marcos-resiste-dejar-cargo-dice-sacaran-tanques-video-205486-noticia/>

1.3 Justificación

Existen diversos argumentos para justificar el tema de investigación planteado. En la presente investigación se establecen dos criterios que justifican su desarrollo, el primero teórico, y el segundo práctico.

1.3.1 Justificación teórica

El estudio es relevante para la teoría de la implementación de las políticas públicas. A nivel teórico se tienen dos enfoques de análisis sobre la implementación. Por un lado, la ejecución de la política entendida como un proceso legal, rígido y racional. Así lo señala Rein y Rabinovitz (2007, [1978]¹¹) los encargados de implementar la ley asumen como “imperativo legal”, obedecer tal y como ha sido formulada. Este enfoque es recogido por diversos teóricos del análisis de las políticas públicas, como son Van Meter y Van Horn, Sabatier y Mazmanian, alineados al modelo *top-down* o de arriba hacia abajo en la implementación de políticas públicas, que entienden su ejecución como un proceso controlado de forma jerárquica. Por otro, se establece el enfoque *bottom-up* o de abajo hacia arriba, que reconoce la organización local como un elemento clave para lograr la implementación, resaltan autores como Michael Lipsky, Richard Elmore y Paul Berman.

En esa línea, la investigación propuesta sobre el proceso del licenciamiento institucional de San Marcos es relevante porque permite estudiar los factores de la implementación propuestos por los modelos *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (abajo hacia arriba). De este modo, se puede analizar la actuación de la Sunedu y la respuesta de San Marcos en el proceso del licenciamiento; así como la intervención de los factores de la implementación propuestos por ambos modelos en el proceso de ejecución de la política.

1.3.2 Justificación práctica

La investigación es importante porque pretende comprender el procedimiento del licenciamiento institucional como parte de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

El análisis de la implementación del licenciamiento en San Marcos, permite conocer cómo la institución afrontó el proceso. También, analizar los factores de la implementación intervinientes en la obtención del licenciamiento.

Asimismo, el licenciamiento institucional establece una relación de mando y obediencia, entre Sunedu y las universidades. Al respecto, es importante

¹¹ Publicado originalmente en el año 1978, con el título «*Implementation: a Theoretical Perspective*», en la revista *American Politics and Public Policy*.

analizarla, pues como señala Vargas (2015), la universidad pública confunde autonomía con autismo y trata de frenar todo tipo de reformas de regulación.

En esa línea, San Marcos tuvo una posición contraria a la reforma universitaria en la gestión del exrector Pedro Cotillo, quien se resistió a dejar su cargo declarando que defendería los principios de la autonomía universitaria. Así, la investigación permitirá analizar los escenarios de confrontación que durante el proceso de licenciamiento se dieron entre la Sunedu y San Marcos.

En general, la investigación es relevante porque la Sunedu, institución encargada de implementar la política de licenciamiento, es un organismo nuevo que se crea con la ley universitaria. De este modo, la investigación permite conocer su estructuración, normas y procedimientos establecidos para la implementación del licenciamiento.

1.4 Preguntas de investigación

1.4.1 Pregunta principal

¿Cómo se desarrolló el proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos durante los años 2015 al 2018?

1.4.2 Subpreguntas

- ¿Cómo fue el proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional?
- ¿Cuáles son las características institucionales de San Marcos?
- ¿Cuáles son los actores que participaron en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos?
- ¿Cómo intervinieron los factores de la implementación en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos?

1.5 Objetivos de investigación

1.5.1 Objetivo principal

Comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos durante los años 2015 al 2018.

1.5.2 Subobjetivos

- Comprender el proceso estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional.
- Describir las características institucionales de San Marcos.
- Determinar los actores que participaron en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos.
- Comprender la intervención de los factores de la implementación en el proceso del licenciamiento institucional de San Marcos.

1.6 Hipótesis

En esta sección se presentan las hipótesis de trabajo, donde se busca dar una explicación tentativa a las sub preguntas de investigación planteadas. En lo siguiente dan a conocer cuatro hipótesis:

Hipótesis 1: La estructuración de la Sunedu fue un proceso complejo debido a la fuerte oposición que se tenía su instalación por parte de la ex-ANR; asimismo, la formulación del licenciamiento institucional se hizo tomando en consideración experiencias internacionales.

El proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento, desde un inicio fue complejo, pues su constitución implicaba realizar cambios importantes en el sistema universitario. En esa línea, se dieron diversos intentos de impedir su instalación, oposición por parte de la ex Asamblea Nacional de Rectores y congresistas. Todas esas acciones limitaron el proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento.

Hipótesis 2: Las características institucionales principales de San Marcos son su larga trayectoria histórica, autonomía universitaria y alta producción científica.

San Marcos, tiene una larga historia al ser la universidad más antigua del Perú y América. También, es una universidad que defiende su autonomía universitaria, que figura de manera explícita en el estatuto del 2016. Finalmente, es su universidad con alta en producción científica, lidera el ranking en producción científica a nivel de las universidades públicas.

Hipótesis 3: Los actores participantes en el proceso de licenciamiento institucional fueron el responsable de la política Sunedu, y el ejecutor de la política de manera directa San Marcos.

Hipótesis 4: Los factores de la implementación del proceso de licenciamiento institucional de San Marcos están relacionados con aspectos de voluntad política, legales y recursos. Donde el factor más determinante para la implementación fue el de voluntad política.

Los factores de la implementación son de carácter político y de gestión. Por un lado, los factores de tipo político se encuentra el liderazgo político desde la Sunedu para implementar el licenciamiento; asimismo, la aceptación de las autoridades de San Marcos para poder ejecutar las CBC en la universidad.

Por otro, los factores a nivel de gestión, se tiene los recursos económicos adicionales por parte del Estado para hacer posible el cumplimiento de la política. Asimismo, la competencia de los implementadores para conducir el licenciamiento.

1.7 Diseño del tipo de investigación

De acuerdo con los objetivos planteados, la presente investigación es de corte cualitativo. En esa línea, es importante precisar qué alcances y limitaciones se presentan en los distintos tipos de investigación.

Existe una división tradicional que se ha dado entre las investigaciones, que son las de tipo cualitativo y cuantitativo. Para empezar la discusión Gerring (2014), define lo cuantitativo como: «toda inferencia que se fundamenta en un elevado número de observaciones procedentes de una base de datos, es decir, el análisis estadístico»; en cuanto, a las cualitativas, refiere, que son «[...] inferencias basadas fundamentalmente en unas pocas observaciones de una base de datos [...]» (p. 382).

Esta lógica de diferenciación se basa en el tamaño de la N (muestra), en caso se tenga un «N pequeño», la investigación sería de corte cualitativo, por el contrario, si se tiene un «N elevado», se optaría por el cuantitativo.

En cuanto a los alcances y limitaciones de ambos tipos, Sampieri Hernández, Collado Fernández, y Lucio Baptista (2003) sostienen que las investigaciones cuantitativas buscan generalizar los resultados; mientras que la cualitativa, tiene por objetivo profundizar en las observaciones, contextualizar el fenómeno y dar cuenta de los detalles.

Sin embargo, esta división, ha sido superada al integrarse en un modelo mixto, que rescata los aportes tanto cualitativos como cuantitativos, enriqueciendo las investigaciones.

Asimismo, Gerring (2014), señala que no es propicio juzgar un diseño de investigación solo por el tamaño de la N o número de observaciones. Y, que debemos centrarnos en el planteamiento de los objetivos para la elección de las herramientas de investigación.

Según lo expuesto, para el diseño del tipo de investigación se deben considerar los objetivos planteados. Para el presente estudio, el objetivo es

comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos.

En esa línea, la comprensión de la implementación del licenciamiento, no es objeto de medición; sino de entender el proceso en su conjunto, resaltando su riqueza descriptiva. Para el caso, primero se busca entender la estructuración de la Sunedu, y en específico el licenciamiento; segundo, entender la naturaleza de la universidad San Marcos y conocer sus características institucionales. Posteriormente, identificar los actores del proceso del licenciamiento. Al final, como parte fundamental de la investigación, determinar los factores de la implementación que intervinieron en el proceso de licenciamiento institucional.

En tal sentido, de acuerdo a los objetivos propuestos en la investigación y al ser un estudio de caso, se establece que el tipo de investigación es de corte cualitativo, descriptivo e interpretativo; asimismo, se apoya en instrumentos como las entrevistas, análisis bibliográfico, y normativo.

1.8 Selección del estudio de caso y seguimiento del proceso

La investigación usa el método estudio de caso de tipo cualitativo, descriptivo e interpretativo.

El estudio de caso es una estrategia de investigación profunda de uno o pocos fenómenos, que busca reconocer y descubrir su significado específico, así como, obtener un conocimiento generalizable o que puedan relacionarse con otros casos (Vennesson, 2013). El autor distingue cuatro tipos de estudios de casos: descriptivo, interpretativo, creador y mejorador de hipótesis y los evaluadores de teoría. En lo que respecta a la investigación interesa, lo descriptivo e interpretativo. El primero busca hacer una descripción sistemática de los fenómenos y el segundo utiliza marcos teóricos para proporcionar una explicación del caso, dando pie a la evaluación y mejora de teorías.

Para la observación empírica, el método de estudio de caso tiene como elemento indispensable el seguimiento de procesos. Vennesson (2013) señala que este es un procedimiento que busca identificar relaciones entre las posibles causas y los resultados observados. Es posible utilizarlo desde la perspectiva positivista (qué ocurrió) o interpretivista (cómo ocurrió). En cuanto al primero, busca identificar relaciones causales entre los factores; la interpretivista, se enfoca en explicar al detalle el mecanismo causal y la interacción entre las variables específicas, entendiendo el contexto y a los actores. Finalmente, el seguimiento de proceso tiene una orientación, pues, se ocupa selectivamente de ciertos aspectos del fenómeno, estructura y guía con un marco teórico para la explicación analítica del fenómeno.

De este modo, la investigación propuesta se constituye como un fenómeno específico, enfocado en la comprensión de los factores que intervienen en la implementación del licenciamiento institucional de San Marcos, con el propósito de entender el proceso completo de la ejecución de una política. Se consideran los siguientes criterios para la selección del estudio de caso:

1.8.1 Criterios generales para la selección del caso de estudio

- Situación de la universidad pública. En la investigación se optó por analizar la universidad pública debido a la crisis que atravesaba antes de la reforma universitaria, caracterizada por la extrema politización y reducido financiamiento público (Minedu, 2006); desgobierno universitario, autismo institucional, desarticulación e incapacidad de gestión (Vargas, 2015), e institución débil, controlada de forma clientelista y desvinculada de la realidad social (Dargent y Chávez, 2016).
- Universidades priorizadas en la política. El plan de implementación progresiva del licenciamiento, estableció grupos de universidades en su cronograma. En el «Grupo 1» se consideró a catorce universidades, de las cuales cinco son universidades públicas y nueve privadas.

Las cinco universidades públicas fueron la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía y Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur.

1.8.2 Criterios específicos para la selección del caso de estudio

- San Marcos fue considerada la primera institución del «Grupo 1» de universidades que debía presentarse al licenciamiento. La universidad presentó su solicitud en el último día de plazo, sin embargo, obtuvo un resultado desfavorable el 16 de septiembre de 2016¹². Es preciso mencionar que, en mayo la universidad aún se encontraba en proceso de adecuación de su gobierno universitario, recién en junio se aprueba su estatuto universitario, y en julio elige a su rector por cinco años, hasta entonces tuvo dos rectoras interinas en solo seis meses. San Marcos culminó el proceso de implementación al obtener el licenciamiento universitario en abril del 2018. En este caso se puede identificar los factores de la implementación que intervinieron en el proceso.
- Universidad representativa, San Marcos como universidad pública tiene un alto nivel de representación a nivel nacional, por ser la primera institución de educación superior en el Perú (Marticorena, 2000); así como posicionarse en el primer lugar en el ranking universitario en investigación a nivel de universidades públicas (Sunedu, 2020).
- Universidad piloto, la San Marcos ha sido considerada dentro del programa de mejoramiento de calidad, establecido en la Ley Universitaria,

¹² Resolución del Consejo Directivo n.º 036-2018-SUNEDU-CD. Resolución que otorga la licencia institucional a San Marcos.

por lo que se ha transferido financiamiento para el cumplimiento del licenciamiento institucional.

- Universidad referente políticamente, la San Marcos resulta interesante como estudio de caso, por tener un ambiente político complejo, que la situó como una de las principales opositoras a la Ley Universitaria, bajo el lema de la «defensa de la autonomía universitaria». De este modo, resulta importante analizar cómo se dio la implementación del licenciamiento en una institución que en el inicio se resistía a la reforma.

1.9 Selección de los instrumentos

Los instrumentos a utilizar se establecen de acuerdo con los objetivos planteados en la investigación. En tal sentido, en congruencia con el acceso a la información, tipos de actores, instituciones, se esbozan como principales instrumentos:

- a) Entrevistas semiestructuradas; busca recoger testimonios de los actores que participaron en la implementación del licenciamiento. A nivel macro, servidores públicos de la Sunedu, en específico de la Dirección de Licenciamiento; y a nivel micro, de la institución que ejecuta la política, alta dirección de San Marcos.
- b) Análisis bibliográfico; revisión de literatura sobre implementación de políticas públicas, sistemas de aseguramiento de la calidad, funcionamiento del sistema universitario, con el fin de conceptualizar y establecer un marco analítico para la investigación.
- c) Análisis normativo, revisión de los documentos normativos e instrumentos de gestión que estructuran el licenciamiento institucional, como son la Ley Universitaria, política de aseguramiento de la calidad, modelo de licenciamiento, reglamentos, entre otros. Así, también, los nuevos instrumentos normativos adoptados en la universidad para cumplir con licenciamiento.

1.10 Selección de los entrevistados

En relación a las entrevistas a ejecutar, de acuerdo con los objetivos planteados, es conveniente identificar los siguientes perfiles de actores: poseen información relevante, son accesibles físicamente y cuentan con experiencia en los temas de estudio.

De este modo se establecen los siguientes actores para el estudio:

- Actores que diseñaron los instrumentos de gestión del licenciamiento.
- Actores que intervinieron en el proceso de implementación del licenciamiento institucional.
- Actores responsables de implementar el licenciamiento institucional.
- Actores locales que ejecutaron el licenciamiento institucional en la universidad.

CAPÍTULO II. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 Estudios sobre regulación de la calidad en el sistema universitario de América Latina y el Perú: un estado de la cuestión

Este apartado presenta el resultado de estudios vinculados a la investigación, con el objetivo de conocer los avances, logros y vacíos que se tienen sobre el tema.

En América Latina, la regulación del servicio de la educación superior, surge al reconocer la baja calidad por la proliferación sin control de universidades de gestión privada. Esto se da debido a la actuación limitada del Estado en América Latina, después de 1980, tras el fracaso en su rol de proveedor de bienes y servicios con variantes populistas. Es de esta forma se instaura una economía de corte neoliberal en países en vías de desarrollo y adoptan los postulados del Consenso de Washington; se implementaron medidas como disciplina presupuestaria, cambios de prioridad en el gasto público, privatizaciones y desregulaciones, transformándose en un «Estado mínimo» (Vilas, 2000).

Es desde la década de los noventa, que el aseguramiento de la calidad se ha insertado en diferentes estados. A consideración de Aguilera (2017), la regulación de la calidad de educación superior, marca un hito al celebrarse la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, organizada por la Unesco en el 2009, al declarar la educación como «bien público», que debe ser tutelada y garantizada por el Estado, en cuanto a su implementación y calidad al servicio de la ciudadanía.

En la actualidad, Lemaitre (2012), Directora Ejecutiva del Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda), señala que en América Latina se han instalado diversos organismos para consolidar el aseguramiento de la calidad en su mayoría de iniciativa estatal. Así, se tienen diversos tipos de agencias que coexisten: propias del gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, República Dominicana, Uruguay); públicas, pero autónomos (Colombia, Chile, Perú); privadas (Chile, Panamá), y vinculadas a las universidades (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay).

El aseguramiento de la calidad tiene dos niveles, distintos pero complementarios, el licenciamiento, que evalúa las CBC, es de carácter obligatorio en todos los países que cuentan con organismos reguladores, su no cumplimiento es sancionado, incluso con el cierre de la institución o el programa; en cambio, la acreditación en la mayoría de países es de carácter voluntario.

En cuanto a estudios de implementación referentes a la regulación a través del licenciamiento, se tiene como experiencia empírica lo trascendido en Ecuador con la clausura de catorce universidades.

Una de las investigaciones más completas, es el trabajo descriptivo: «Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en

Ecuador», de Guillaume Long (2013), en su texto presenta el estudio del proceso político y legal del cierre de universidades.

El autor apunta la desregulación del sistema universitario por la existencia de un funcionamiento corporativista, pues, los órganos de regulación no cumplían su fin al estar conformados por los propios rectores. El hito de la reforma se da en el año 2008, cuando la Asamblea Constituyente incorpora como principio de la educación superior la autonomía responsable. Se expide el Mandato Constituyente n.º 14, que tiene por resultado la clasificación de veintiséis universidades en la categoría E. En el 2010, se tuvo nueva evaluación, y se establecieron tres herramientas metodológicas, 1) aceptable, identificando tres universidades, 2) parcialmente aceptable, se situaron ocho y 3) no aceptable, se ubicaron catorce, que fueron suspendidas definitivamente. Ante ello, se dio un plan de contingencia, pues el cierre ocasionó que 43 000 estudiantes queden en la incertidumbre, así que se dieron tres mecanismos: a) estudiantes de último año, culminan sus estudios, b) reubicación y continuación en otra institución y c) continuación de estudios en una carrera de titulación especial. Finalmente, señala que, la evaluación fue técnica e imparcial, contó con audiencias públicas y apelaciones; la implementación fue posible por la voluntad política, que contó con el respaldo del presidente, asignación de recursos y legitimidad social. Sin embargo, también se dieron intentos para frenarlo, se recurrieron a prácticas clientelares a través de congresistas y, en algunos casos, amenazas.

En esa misma línea, otra investigación: «La construcción política e institucional de la reforma universitaria: los casos del Perú y Ecuador», de Benavides, Chávez y Arellano (2016), realizan un estudio comparado, que trata de las políticas de aseguramiento de la calidad en ambos países. Comprende el contexto ideológico y el proceso de constitución de las políticas de regulación implementadas. Los autores señalan en el caso ecuatoriano, el mercado y las universidades sucumbieron al poder del Estado, por el respaldo enorme que tenía el presidente Rafael Correa, dando pie a una reforma de corte político, enfocada en proteger un bien público en defensa de los derechos fundamentales. En consecuencia, prohíbe el lucro en universidades privadas, la acreditación tiene carácter obligatorio y esgrime la autonomía responsable. Mientras que, en el contexto peruano, las inercias institucionales vinculadas al poder de las universidades, enmarcadas en una ideología de mercado, debilitaron la política del Estado. Así pues, la regulación es de corte tecnocrático y liberal, no altera la autonomía universitaria y se da una débil intervención en el sector privado, limitándose a garantizar las condiciones básicas de calidad por medio del licenciamiento.

En el Perú, la reforma universitaria se concreta con la aprobación de la Ley Universitaria 30220. La misma surge en un contexto de crisis universitaria, reflejada en los bajos estándares de calidad académica debido a un crecimiento sin control.

Una investigación que da cuenta de la expansión universitaria es la de Casas (2012); denominada «La regulación regulada: el sentido de la expansión universitaria en el Perú desde el Conafu», este estudio explica que la desregulación del mercado de educación superior se circunscribe a dos normas.

La primera, corresponde al año 1995, Ley n.º 26439, que crea el Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (Conafu); y la segunda, del año 1996, Decreto Legislativo n.º 882, denominada Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, permite la creación de universidades privadas con fines de lucro. El autor indica que la «regulación fue regulada», debido a que el órgano supervisor se vio forzado a acomodar su ejercicio a lo que establecía el decreto para las universidades privadas. Así, las leyes, normas y dispositivos creados por el Conafu acabaron siendo ineficaces en términos de regulación y creación de nuevas universidades, permitiendo incluso la apertura de filiales que desbordaron el sistema universitario peruano.

En ese contexto de expansión desregulada, por el que pasó el sistema de educación superior, se dio una situación crítica en detrimento de la calidad educativa. Una investigación que refleja ese panorama es: *¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo en el Perú*, realizado por Yamada, Lavado y Martínez (2014), los autores indican que la evolución del número de universidades operativas: 45 universidades iniciaron a funcionar en la etapa posdesregulación, de las cuales el 70.3 % (34 universidades) serían de menor calidad. Estas instituciones tienen por característica cobrar bajas pensiones y tienen como principal demanda a los sectores emergentes de la población. Lo anterior, ha producido como resultado, diferencias profundas entre universidades de mayor calidad y universidades de baja calidad. Los autores, con base al Censo Nacional Universitario del año 2010, sostienen que, las diferencias de calidad se reflejan en los ingresos salariales; siendo así, los estudiantes con ingresos inferiores a S/ 1000 representan el 61 % en universidades de baja calidad, frente a las instituciones de mayor calidad solo alcanza el 35 %. Es decir, en mayor porcentaje, los estudiantes que asisten a instituciones de mayor calidad tienen ingresos salariales más altos, y los estudiantes en universidades de baja calidad se encuentran con ingresos salariales más bajos.

Frente a esta situación, durante la segunda mitad del año 2013, la comisión de educación debatió el proyecto de la nueva ley universitaria, que reemplazaría a la ley de 1983. Esta reforma fue liderada por Daniel Mora Zevallos, quien logró poner en agenda la discusión de su propuesta.

Al respecto del proceso de aprobación de la Ley Universitaria 30220; Cuenca (2015) señala que el avance de la ley se convirtió en una verdadera «batalla campal». La discusión sobre las reformas que debían efectuarse exhibió un conjunto de intereses que no permitían su progreso. El debate sobre la ley universitaria reveló el abandono del Estado con la universidad pública, un fragmentado movimiento estudiantil, noticias sobre impresionantes sueldos de rectores, congresistas vinculados a universidades privadas, lobistas expertos en frenar proyectos legislativos, universidades incapaces de gastar el presupuesto otorgado para investigación y universidades privadas de baja calidad exoneradas de pagar impuestos.

Aprobada, la ley universitaria se constituye la Sunedu, que tiene por objetivo verificar el cumplimiento de las Condiciones Básicas de Calidad para ofrecer el servicio y autorizar el funcionamiento de las universidades. De acuerdo con el Plan de Implementación Progresiva, el proceso de licenciamiento

institucional de universidades debió concluir en diciembre del 2018; sin embargo, a abril de 2019, solo lograron licenciarse cincuenta y nueve (59) universidades de un total de 130, situación que conllevó a ampliar la evaluación durante todo el 2019, y se extendió durante el 2020.

Para comprender este panorama, es necesario analizar la situación de la universidad pública. En el estudio de Dargent y Chávez (2016), titulado *¿Extraer para educar? Boom de commodities. Construcción estatal y la universidad pública*; dan cuenta de las dificultades de implementar la Ley de Canon en las universidades públicas para la investigación, tienen como casos de estudio la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) y la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). Los autores señalan tres determinantes del fracaso: Congreso voluntarista, universidad débil y rigidez del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Respecto a la universidad pública, plantean que es una institución débil, controlada por camarillas docentes que detentan el poder de forma clientelista. Ello se refleja en la carencia de criterios meritocráticos internos de evaluación y ausencia de fiscalización para acceder a las fuentes de financiamiento para la investigación. Otro punto es el gobierno universitario clientelista, resaltan problemas como: control sobre la elección de docentes, corrupción para el apoyo de tercios estudiantiles¹³, contratación de personas no capacitadas cercanas a las autoridades. Así, el cambio no se da, pues, las autoridades son beneficiadas del sistema patrimonialista y no quieren ver peligrar sus posiciones de poder si realizan los cambios en base a la meritocracia.

En esa misma línea, otra investigación denominada «Navegando en Aguas Procelosas. Una mirada al Sistema Universitario Peruano», escrito por Vargas (2015). Plantea dos ejes de lectura para entender la universidad, como primer eje: fines distorsionados, el radicalismo partidario y la mercantilización de la enseñanza superior; da cuenta del abandono estatal y el surgimiento del radicalismo, que origina el desgobierno universitario, dando pie a la mercantilización de la educación superior y, en consecuencia, una masificación sin proyecto, que produjo un sistema segregado de desigual calidad. El segundo eje: medios distorsionadores, el autismo institucional y racismo institucionalizado; sostiene que la autonomía se confunde con autismo y trata de frenar todo tipo de reformas de regulación. Asimismo, el autor reconoce patrones institucionales del sistema universitario que distorsionan los fines de la universidad, resaltan: masificación desordenada, descuido estatal, diversificación de la oferta, desgobierno universitario, mercantilización, desarticulación e incapacidad de gestión, oposición al cambio y marginación.

En cuanto a investigaciones referentes al caso de estudio, es de interés, la tesis de maestría de Nureña Arias (2015), titulada «Juventud y cultura política en el Perú: el caso de los estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima». Este estudio se centra en la cultura política de los jóvenes sanmarquinos, también, trata del gobierno universitario y señala que el sistema

¹³ El manejo clientelar de las elecciones, a la que hace mención la investigación, es del funcionamiento anterior a la Ley Universitaria n.° 30220, en donde la elección de los rectores y decanos se daba en asamblea universitaria y consejo de facultad, respectivamente. Sin embargo, en la actualidad con el cambio de ley las elecciones son universales, ello no implica que las prácticas clientelares se hayan adaptado a las circunstancias actuales.

político en la San Marcos funciona de manera clientelar. Esta manejado por autoridades docentes, que emplean estrategias para alcanzar, mantener y reproducir el control sobre las estructuras político administrativas y recursos de la universidad. Con ese fin las autoridades bloquean la participación estudiantil autónoma en varias instancias de representación a nivel de cogobierno. En paralelo impulsan a través de «operadores políticos», listas de estudiantes afines a los intereses docentes, dependiendo de lo que está en juego puedan ser direccionados en el voto a cambio de beneficios materiales, dinero, becas y puestos de trabajo.

Todos estos problemas, pueden limitar a las universidades públicas el cumplimiento de las CBC. Asimismo, resalta el factor político para decidir la adaptación a la norma.

En resumen, los estudios sobre las políticas de aseguramiento de la calidad y el sistema universitario, dan cuenta de que en América Latina la desregulación de la educación superior universitaria ocasionó bajos niveles de calidad académica. Ante ello, los estados emprendieron diversas formas de regulación a través de agencias propias de gobierno o autónomas. El caso más radical fue la regulación emprendida por el Estado ecuatoriano, llegando al cierre de catorce universidades ubicadas en la categoría E, de no aceptables. En el Perú, la regulación del sistema universitario está a cargo de la Sunedu, que se ha constituido como una entidad de corte tecnocrático. Ambas experiencias en su implementación han demostrado gran resistencia por parte de las universidades en defensa de la autonomía universitaria, que es confundida por autismo institucional. En cuanto a la universidad pública peruana, se observa que es una institución débil, controlada de forma clientelar y que se resiste al cambio. Finalmente, estos legados institucionales podrían estar limitando la implementación del licenciamiento en las universidades.

2.2 Marco Teórico

En esta parte se exponen las principales líneas teóricas que sostienen la investigación, también se toma posición de los marcos conceptuales para el análisis e interpretación del fenómeno a estudiar. De acuerdo con la revisión bibliográfica, se divide el marco teórico en tres unidades temáticas: 1) la educación superior universitaria; 2) caracterización de los actores, y 3) implementación de políticas públicas.

2.2.1 La educación superior universitaria

2.2.1.1 Naturaleza de la universidad.

Para iniciar este apartado, es importante responder ¿qué entendemos por universidad?, a consideración de (Bernal, 2013; Sota Nadal, 2013), conciben

la universidad como una institución pensante, libre y propositiva, defensora de la humanidad y vigilante crítica de la sociedad.

Asimismo, Bernal (2013) señala que la universidad tiene por características: a) la libertad, para conocer, crear conocimiento y hacer ciencia, sin impedimentos; b) autonomía, se considera parte esencial de la universidad, garantiza la libertad de pensamiento y el buen funcionamiento de la universidad, y c) excelencia académica, que se logra al tomar con seriedad las tareas académicas, dejar de lado el lucro y estar comprometido con la sociedad. Además, advierte, que la universidad no puede estar desligada de la realidad nacional, debe ser propositiva y preocuparse por los derechos humanos.

De acuerdo con lo planteado en el párrafo anterior, la universidad tiene por características principales: libertad, autonomía, excelencia académica y pertinencia con los problemas de la sociedad.

2.2.1.2 Modelos de gobierno universitario.

La universidad se divide en dos formas básicas de gestión, pueden ser universidades públicas o privadas. Asimismo, las universidades se clasifican en distintos tipos de gobernanza, desde el punto de vista de su gobierno y gestión, y sus relaciones con entidades externas para cumplir los objetivos de la educación superior.

En ese sentido, Brunner (2011) propone una tipología básica de regímenes ideales que caracterizan a las universidades: a) burocrática, vinculada al origen de la universidad moderna, forma parte de la esfera pública y se relaciona con las oficinas del Estado; b) colegial, tiene autonomía para establecer sus propias regulaciones, libre de interferencias exteriores, es dominada por los académicos; c) de partes interesadas, la universidad se transforma en una «empresa de servicios», mercantilizando sus funciones para obtener fuentes de financiamiento alternas al tesoro público, y d) emprendedor, gobierno y gestión de instituciones privadas, comprometidos con la generación de ingresos diversificados e instalación de una cultura emprendedora.

Asimismo, Bruner señala que las universidades públicas latinoamericanas tienen por característica esencial la autonomía, que ha sido entendida como autarquía institucional. Enfatiza que las universidades públicas se encuentran situadas en el tipo de régimen colegial, «[...] con una fuerte dosis de “cogobierno democrático” y una gestión burocrática debilitada por el fraccionamiento, el clientelismo y la politización» (2011: 152). En cuando a las universidades privadas, se refiere que se encuentran enmarcadas en el régimen emprendedor y han tenido un crecimiento explosivo, por lo que, se han impulsado políticas de regulación de la calidad a través de evaluaciones y agencias externas.

Los autores Bernasconi y Clasing (2015), a partir de la revisión de diversa literatura sobre gobiernos universitarios, plantean una clasificación de los siguientes tipos: a) colegiado o académico, gobernado por los académicos, libres de interferencias externas; b) corporativo, modelo de gobierno compartido, entre la junta directiva y la administración, aunque el líder suele ser un profesional

competente para la gestión bajo los principios de la nueva administración pública; c) administrativa, racional/burocrática o de negocios, en este tipo de gobierno la autoridad administrativa es superior a la académica, su estructura se basa en una jerárquica de roles y líneas de mando destinadas a la consecución de metas, y d) político, el líder suele ser persuasivo y diplomático, el modelo se caracteriza por la existencia de diversos grupos de interés, que compiten y negocian en la toma de decisiones.

Con respecto a expuesto, se distingue de manera transversal el concepto de legitimidad. En el modelo colegiado, su base del poder es el prestigio académico; en los modelos corporativo y burocrático, sobresale la capacidad de gestión, y en el político, se funda en el respaldo mayoritario de los grupos de interés.

Asimismo, los autores Bernasconi y Clasing (2015) plantean una tipología de la legitimidad del gobierno universitario, que son seis: a) legitimidad tradicional, se funda en el prestigio académico de la autoridad; b) racionalidad burocrática, se basa en el conocimiento de los procedimientos y técnicas de gestión; c) racionalidad burocrática legalista, se sostiene en reglas y procedimientos, tiene una estructura jerárquica; d) racionalidad burocrática gerencial, se legitima por el amplio saber sobre la administración, el líder es estratégico y se orienta a las metas; e) legitimidad política, su autoridad se basa en la capacidad que tiene para negociar y llegar a consensos, y f) legitimidad carismática, se sustenta en los atributos de la personalidad del líder.

Esta propuesta de tipologías desarrollados por ambos autores, no deben ser entendidas como modelos exclusivos, sino ideales, que pueden ser adaptadas para comprender la realidad del gobierno universitario concreto a estudiar.

A partir de lo desarrollado, se distingue que las universidades públicas, mantienen de forma predominante modelos de gobierno: a) colegiados, destacando su autonomía como un principio esencial para la organización y es gobernado por los académicos y b) político, existencia de diversos grupos de interés, que compiten y negocian en la toma de decisiones. Aunque, se expone que las universidades públicas están dando un giro hacia universidades de tipo partes interesadas, al mercantilizar sus funciones para buscar fuentes de financiamiento alternos.

En el caso de las universidades privadas, sobresalen los modelos siguientes: a) administrativo, racional/burocrático o de negocios, su estructura se basa en la jerarquía de roles y líneas de mando destinadas a la consecución de metas y b) emprendedor, compromiso con la generación de ingresos diversificados. Se enfatiza que, en América Latina, basados en este modelo de gobierno emprendedor, se ha permitido el crecimiento expansivo de universidades.

En el caso peruano, Burga (2008) presenta cuatro modelos de universidad que se dieron en la historia, a partir de la propuesta de Julio C. Tello en 1918, estos son: a) universidad teológica o modelo de Salamanca (1551-1850), institución instalada por los españoles con el objetivo de occidentalizar las colonias; b) universidad liberal o modelo napoleónico (1878-1918), es

fundamentalmente laica, promueve la ciencia y el conocimiento al servicio del país; c) universidad científica o modelo de la Reforma de Córdova (1919-1990), centrada en la investigación para resolver los problemas del país, su rasgo esencial es la autonomía y cogobierno de docentes y estudiantes; y d) modelo actual o reforma silenciosa, se refiere a la explosión de creación de universidades con fines de lucro. Más adelante, el autor precisa, que este último modelo, corresponde a una tercera reforma, que viene desde la fuerza del mercado, que ha producido un deterioro de la universidad en general y ha hecho que la universidad pública se encuentre en crisis.

Otros autores, que tratan del estado actual de la universidad pública, Dargent y Chávez (2016), señalan que la universidad pública, es una institución débil, controlada por camarillas docentes que detentan el poder de forma clientelista. Así pues, con la permanencia de un gobierno universitario clientelista, resaltan problemas como: control sobre la elección de docentes, corrupción para el apoyo de tercios estudiantiles, contratación de personas no capacitadas cercanas a las autoridades. También, se tiene una resistencia al cambio, pues las autoridades son beneficiadas del sistema patrimonialista establecido y no quieren peligrar sus posiciones de poder en caso se realicen los cambios en base a la meritocracia.

De igual forma, Vargas (2015) da cuenta del abandono estatal y el surgimiento del radicalismo, que han provocado un desgobierno universitario y la mercantilización de la educación superior. En consecuencia, una masificación de universidades sin proyecto, que ha conllevado a un sistema segregado de desigual calidad. Asimismo, sostiene que la autonomía se confunde con autismo y trata de frenar todo tipo de reformas de regulación. De igual manera, reconoce patrones institucionales del sistema universitario que distorsionan los fines de la universidad: masificación desordenada, descuido estatal, diversificación de la oferta, desgobierno universitario, mercantilización, desarticulación e incapacidad de gestión, oposición al cambio y marginación.

De lo expuesto, se puede afirmar que, para el caso peruano, en las universidades públicas existe predominancia del tipo de gobierno colegiado y político. Así pues, mantienen como característica esencial su autonomía, que ha sido entendida como autarquía institucional, lo que ha conllevado a un desgobierno universitario, una gestión burocrática débil, clientelista, politizada y oposición al cambio.

En el caso de las universidades privadas, resaltan los modelos administrativo y emprendedor. En palabras de Manuel Burga, se ha dado una reforma silenciosa, que ha provocado a un crecimiento expansivo de universidades privadas con fines de lucro, fundados en la autonomía, no han permitido la regulación del Estado. Esta extensa diversidad de universidades ha producido un sistema segregado de desigual calidad.

2.2.1.3. ¿Qué es calidad de la educación superior universitaria?

La calidad tiene varias formas de definirse, en el Perú la definición de calidad se establece en la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

Universitaria entendida como adecuación a propósitos, esto hace referencia a: «grado de ajuste entre las acciones que una universidad [...] lleva a cabo para implementar las orientaciones contenidas en su misión y propósito institucional y los resultados que de estas acciones consigue» (Minedu, 2015, p. 32).

Estos propósitos institucionales tienen dos dimensiones: la consistencia externa e interna. «primera refiere al ajuste de exigencias del medio externo (mercado laboral, la comunidad académica y el entorno socioeconómico de cada institución) [...] segunda, es la traducción de las exigencias mencionadas en función de las prioridades y principios de la institución» (Sunedu, 2015, p. 15).

2.2.1.4. Sistemas de aseguramiento de la calidad universitaria.

En América Latina se ha venido generalizando el sistema de aseguramiento de la calidad, con el fin de regular la oferta de universidades que ha tenido un crecimiento expansivo y desordenado, que no están cumpliendo los fines de la universidad y son concebidos como un negocio con fines ampliamente lucrativos.

De acuerdo con Rama (2006b), la educación superior en América Latina tuvo tres reformas: 1) autonomía y cogobierno, se sitúa con la Reforma de Córdoba en 1918, promueve la autonomía, el cogobierno y la democratización del acceso a la educación en universidades públicas; 2) mercantilización y diferenciación, ante la crisis fiscal de los años setenta se promueve la expansión de la educación superior privada. La no existencia de políticas de regulación a la larga conllevó a una fuerte diferenciación de calidad entre universidades, y 3) masificación e internacionalización, década de los noventa, la matrícula continuó creciendo, sin embargo, tras comprobarse que la no regulación estaba ocasionando altos niveles de exclusión, se establecieron estándares internacionales de calidad. De ese modo, el Estado, tuvo un nuevo rol, participando a través de políticas en los procesos de fiscalización, control y pertinencia de la educación.

En esa línea, en otro texto, el autor sostiene que la promoción de la calidad se dio de manera originaria, a partir de mecanismos internos de las propias universidades, asociadas a elementos de la autonomía universitaria establecidos por la Reforma de Córdoba. Sin embargo, el crecimiento explosivo de la matrícula en universidades públicas, impulsó la creación de un amplio número de instituciones privadas sin mínimas previsiones. En respuesta, los estados promovieron la creación de agencias de evaluación y acreditación para asegurar los mínimos niveles de calidad. Las agencias se constituyeron como una política de regulación frente a la libertad de mercado de las universidades privadas y la autonomía de las públicas, estableciendo una nueva forma de relación entre las universidades, el mercado y el Estado (Rama, 2006a).

A partir de lo expuesto por el autor, se especifica que los mecanismos de aseguramiento de la calidad tienen sus inicios en la década de los noventa. En este proceso, el Estado tuvo un rol promotor a través de políticas de regulación e impulsó la creación de agencias con relativa autonomía. Estas, a su vez,

establecieron ciertos criterios para la apertura de universidades, regularon la libertad de mercado y la autonomía de la universidad pública, lo que produjo múltiples tensiones entre las instituciones.

En el estudio de Rodríguez (2011), sobre los sistemas de evaluación universitario de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, considerados los más desarrollados en América Latina, se encuentran ciertas semejanzas en la implantación de los organismos evaluadores, pero se diferencian en cuanto a sus propósitos y las dinámicas producidas en su autonomía.

El autor sostiene que, en el caso de las universidades de Argentina, Chile, Colombia y México, el aseguramiento de la calidad se ha enmarcado en el cumplimiento de ciertos indicadores verificables, que permiten evaluar si se cumple con condiciones mínimas para su funcionamiento o la acreditación de alta calidad. Esto pasa por proveer información al mercado y al Estado, lo que ha debilitado los procesos autónomos de las instituciones, al centrarse en el juicio externo de calidad y buscar ser competitivos, en desmedro del mejoramiento del sistema en su conjunto. En esa línea, la evaluación responde de manera funcional al sistema y se constituye «como instrumento de información, aprobación, y control [...]» (Bruner, 2011, p. 71).

Para ser más concretos, en el caso de Chile, la evaluación de la calidad universitaria se asocia con la búsqueda de la excelencia académica, estos indicadores son: infraestructura adecuada, grados de los profesores, laboratorios apropiados y biblioteca completa (González, 2003).

Aún más crítico de esta perspectiva, es la que tiene Mollis (2003), respecto a las universidades en Argentina, sostiene que, al ser afectadas por políticas de corte neoliberal, han alterado sus identidades y mercantilizan los conocimientos. En ese contexto, enfatiza que el saber ha pasado a medirse «a través de indicadores de rendimiento y de certificados y diplomas [...] con mayor valor de mercado» (p. 204). Y finaliza, la nueva identidad de las universidades se «[...] asemeja al “supermercado”, donde el estudiante es cliente, los saberes una mercancía, y el profesor un asalariado enseñante» (p. 204).

En el caso de Brasil, señala Rodríguez (2011), se tiene una perspectiva distinta, asume que la «educación superior de calidad debe ser relevante en la formación y producción de conocimientos para el desarrollo del conjunto de la población y para el avance de la ciencia [...]» (p. 70). En esa línea, la universidad debe ser libre, con el objetivo de poder «crear, pensar, criticar, aprender, producir conocimientos y, de esta forma, educar» (p. 70). Asimismo, el enfoque del sistema de evaluación, es distinto, se asume como un proceso «de toma de conciencia, impulsa la capacidad de la universidad de ser crítica consigo misma y su entorno, y la fortalece a través de procesos que exigen ser abiertos, participativos y democráticos» (p. 71).

De lo expuesto, se observan dos formas distintas de entender el aseguramiento de la calidad. Por un lado, se asocia con el cumplimiento de ciertos indicadores verificables, donde la evaluación se constituye como instrumento de control externo. En consecuencia, la universidad responde de manera funcional al sistema, alterando su autonomía.

Y, por otro, la calidad se vincula estrictamente con el respeto a la autonomía. Una universidad es de calidad cuando se produce conocimientos de forma libre para el desarrollo de la sociedad. De este modo, la evaluación no es de control, sino un proceso de toma de conciencia, crítica consigo misma y su entorno. Esta perspectiva considera la autonomía como uno de los pilares de la reforma universitaria.

En síntesis, se distinguen dos niveles de aseguramiento de la calidad. El primero, corresponde a un nivel básico, el licenciamiento establece indicadores mínimos de calidad que deben ser cumplidos de manera obligatoria, para que se otorgue la autorización de funcionamiento a la universidad. En un segundo nivel, se encuentra la acreditación, evalúa estándares especializados de alta calidad, su cumplimiento suele ser opcional.

2.2.2 Caracterización de los actores

2.2.2.1 ¿Qué se entiende por actor?

Para profundizar el entendimiento de los actores en el proceso de implementación, se han revisado diversos textos y se ha podido identificar la existencia de una diversidad de caracterización de actores, en las siguientes líneas se busca identificar los tipos de actores, señalar sus características y actitudes.

Es necesario primero definir lo que se entiende por actor, según Acuña y Repetto (2009), los actores son: «[...] sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un marco de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementarlo» (p.109).

En los términos de Subirats et al. (2012), se considera actor a un individuo, o varios grupos de individuos, persona jurídica o grupo social. Se encuentran relacionados con el problema público que se pretende dar solución y buscan un objetivo, a través de distintos medios. Asimismo, enfatiza que un conjunto de individuos se constituye como actor, solo cuando «[...] se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue» (p. 51).

En relación, al actor colectivo, para ser considerados como tal, «es necesario que este pueda tener preferencias propias, distintas a las de los individuos que lo constituyen» (Dente y Subirats, 2014, p. 77).

De este modo, se reconoce que el actor puede ser individual o colectivo, se mueven a partir de objetivos concretos y tienen diferentes medios para alcanzarlos. Asimismo, para que sean considerados actores colectivos requieren de una identidad de conjunto y objetivos comunes.

Los actores son diversos, partiendo de la propuesta que hacen Knoepfel, Larrue, Varone, y Hinojosa (2007), sobre el «triángulo de actores», identifican

tres tipos como base: a) actores públicos, encargados de elaborar la política y ejecutarla; b) los grupos objetivo, son personas u organizaciones, cuyo comportamiento son considerados la causa (in) directa del problema que se busca resolver, así, la política les impone obligaciones o concede derechos, con el objetivo de que modifiquen su comportamiento y el problema público se resuelva, y c) los beneficiarios finales, son personas físicas o jurídicas, a quienes el problema daña de forma directa. También se encuentran los actores terciarios, son actores privados, personas y organizaciones, a quienes la política impacta indirectamente de forma positiva (beneficiados) o negativa (afectados). Dependiendo el caso, estos actores sostendrán o combatirán la política a través de coaliciones con los beneficiarios finales, en caso sean beneficiados, y con los grupos-objetivo si son afectados.

De lo esbozado por Knoepfel et al., se adopta su propuesta de tipología de actores y es complementado por otros autores, con el objetivo de ordenar los tipos de actores y sus características. Asimismo, para fines de la investigación, se advierte en el caso de los grupos-objetivo, no debe limitarse a los actores privados, sino a todo individuo u organización a la que se dirige la política con el fin de cambiar su conducta para la solución del problema público. Con esa precisión, se presentan los distintos tipos de actores que intervienen en la implementación de una política.

2.2.2.2 Tipos de actor.

1. Actores públicos (autoridades político administrativas). Estos actores son parte del aparato estatal, son los encargados de elaborar y aplicar la política (Knoepfel, Larrue, Varone y Hinojosa, 2007). Sobre este tipo de actores, Sabatier y Mazmanian (2007 [1981]¹⁴), resaltan la importancia del apoyo de las autoridades hacia los objetivos, pues tienen la capacidad de alterar o de socavar los recursos legales y financieros de las dependencias encargadas de la implementación.

2. Grupos objetivo. Son las organizaciones que acatan la política pública. En el modelo de Knoepfel et al. (2007), este actor es el afectado por la política, pues se le impone obligaciones con el objetivo de modificar su comportamiento y se resuelva el problema público.

Al respecto, Sabatier y Mazmanian (2007 [1981]), afirman, que estos actores pueden participar en las decisiones de las dependencias, emitiendo opiniones, así, como afectar de manera indirecta a través de campañas de opinión pública y realizando demandas ante las autoridades legislativas y judiciales. Asimismo, los autores señalan, para que los grupos objetivo acaten las políticas de regulación, hacen un cálculo de los costos y beneficios que les produce obedecer los ordenamientos legales.

¹⁴ Publicado originalmente en el año 1981, con el título «The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis», en *Effective Policy Implementation*. Lexington Books.

1. Beneficiarios finales. A consideración de Knoepfel et al. (2007), estos actores son los afectados directamente por el problema público. En esa línea, serían los ciudadanos, sujetos de derecho, a quienes la política se dirige para mejorar su condición económica, social o política. Se espera que las políticas implementadas tengan un efecto directo en estos ciudadanos de forma positiva.

2. Actores terceros (grupos de interés). Tienen intereses indirectos en la implementación de la política. Para este efecto es importante considerar la posición de las élites sobre la política a implementar. Asimismo, a los grupos de interés privado, identificar si están a favor o en contra (Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]¹⁵). A consideración de Rein y Rabinovitz (2007 [1978]), el imperativo consensual atiende a las preferencias e influencia que ejercen los grupos de interés relacionados a la política. La influencia es mayor cuando la instancia burocrática es nueva.

3. Grupos de ciudadanos. Es la sociedad civil o público en general de la jurisdicción en la que se implementa la política pública. El apoyo del público influye en la implementación, estableciendo la agenda al interactuar con los medios de comunicación, a través de encuestas de opinión pública y su influencia en los legisladores (Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]).

4. Medios de comunicación. Este actor que está vinculado con el estado de la opinión pública. En la implementación se debe identificar la atención de los medios de comunicación que le prestan al problema público. Asimismo, reconocer que su atención no será continuo y tiende a disminuir con el tiempo (Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]; Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]).

2.2.3 Implementación de políticas públicas

2.2.3.1 Una cuestión previa: ¿qué son las políticas públicas?

La política pública es entendida como «[...] la respuesta del sistema político administrativo a una situación de realidad social juzgada políticamente como inaceptable» (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012, p. 36).

En cuanto a las tipologías de políticas públicas, Theodore Lowi los categoriza en cuatro: distributivas, regulativas, redistributivas y constitutivas. Es de interés para la investigación, conocer a lo que se refiere con políticas de carácter regulativo, caracterizado por la producción de normas que regulan conductas, favorecen a ciertos individuos y desfavorecen a otros. Asimismo, subraya que la intervención de las autoridades en la actuación de la política pública es más o menos coercitiva (citado por Pasquino, 2011).

En esa misma línea, la política pública ha sido esquematizada en diversas etapas, denominada ciclo de políticas públicas: 1) surgimiento de los problemas;

¹⁵ Publicado originalmente en el año 1975, con el título «*The Policy Implementation Process. A conceptual Framework*», en la revista *Administration & Society*.

2) inclusión de la agenda; 3) formulación y decisión del programa de la política; 4) implementación de la política, y 5) evaluación de la política (Subirats et al, 2012). Sin embargo, es preciso anotar, que esta separación por etapas no debe ser vista de manera mecánica, desconectada una de otra, sino más bien como un proceso continuo de decisiones.

Al respecto de la división, Hupe y Hill (2018 [2016])¹⁶ refieren que la separación en etapas para el estudio de políticas públicas ha subordinado la implementación en tareas de ejecución obviando que tiene aspectos de decisión política. En tal sentido, la subordinación a tareas propias de la administración, termina por no ser cierto, pues durante la implementación se presentan factores relacionados a conflictos, negociaciones y acuerdos de dimensión política.

2.2.3.2 Conceptualización de implementación.

En esta parte se presentan conceptos que abordan diversos autores sobre implementación de políticas públicas, en casi cincuenta años de investigación. Al final, para fines de la investigación se propone una aproximación que sintetiza el concepto de los distintos autores.

El estudio que da inicio a la literatura sobre implementación es el que realizaron Jeffrey Pressman y Aron Wildavsky en 1973. Los autores proponen una definición formalizada de la política como hipótesis causal, «una cadena causal entre condiciones iniciales y futuras consecuencias: si X, entonces Y» (citado por Aguilar, 2007, p. 44). La implementación es el espacio intermedio entre los dos puntos.

Aguilar, sintetiza la propuesta de los autores, señalando que la implementación es, entonces, una «[...] secuencia programada de acciones...que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos...producir el evento aspirado como fin» (2007, p. 46).

Así pues, la perspectiva de Pressman y Wildavsky, centra su atención en la complejidad de la implementación, en la que intervienen muchos actores y se dan variadas decisiones.

A finales de los años setenta, Eugene Bardach (1977), plantea la implementación como «el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [...] que se encuentran en manos de diferentes partes ... independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control» (Aguilar, 2007, p. 62).

Asimismo, explica que «el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautomáticos, cada uno de los cuales intenta

¹⁶ Publicado originalmente en el año 2016, con el título «And the Rest is Implementation. Comparing Approaches to What Happens in Policy Processes Beyond Great Expectations», en la revista *Public Policy and Administration*.

tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control» (Aguilar, 2007, p. 63). De acuerdo con lo desarrollado por Bardach, el proceso de implementación sería intrínsecamente politizado, en la que se dan negociaciones entre los diversos actores.

En el escrito de Van Meter y Van Horn (2007 [1975]), se presenta una definición explícita, señalan que la «implementación de las políticas abarcan aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos» (p.99). Asimismo, precisan que esta fase inicia sólo después de que la legislación haya sido promulgada y los fondos asignados.

En el caso de Rein y Rabinovitz (2007 [1978]) proponen que la política de implementación es «la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica» (p.147). De esta forma, la declaración de preferencias del gobierno es mediada por diferentes actores, que en su interacción se dan relaciones de poder y negociaciones recíprocas.

Sabatier y Mazmanian (2007 [1981]) comprende por implementación: «el cumplimiento de una decisión política básica» (p. 329). Sostienen que los resultados de la implementación se dan por la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Asimismo, ponen énfasis en la capacidad que tiene la ley para estructurar el proceso de implementación.

Desde una perspectiva centrada en la interacción entre la implementación y el contexto local. Berman (2007 [1978]¹⁷) entiende el análisis de la implementación como el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos. El autor cuestiona el proceso automático de «si P, entonces R» y presupone que P no necesariamente conduce a R. Bajo esa premisa, asume que el programa implementado responde a una interacción compleja entre el proyecto político y el contexto institucional.

Otros autores, como es el caso Subirats et al. (2012), entienden la implementación como un conjunto de procesos (decisiones y acciones), que se dan después de la fase de programación (posparlamentaria). Estas son ejecutadas por actores públicos, paraestatales y privados guiados por un programa de acción político administrativo, que regulan las reglas institucionales específicas para concretar la realización de los objetivos de la política.

Con respecto a los conceptos presentados sobre la implementación, se reconocen los siguientes elementos: a) conjunto de acciones para dar cumplimiento a una decisión política de la autoridad (Van Meter y Van Horn, 1975; Sabatier y Mazmanian, 1981; Subirats et al., 2012); b) de interacción compleja entre diversos actores y niveles (Wildavsky y Pressman, 1973); c) convergencia de diversos intereses, por lo que resulta ser conflictivo y de

¹⁷ Publicado originalmente en el año 1978, con el título «*The Study of Macro and Micro-Implementation*», en la revista *Public Policy*.

negociaciones (Bardach, 1977), y d) modificaciones al interactuar la estructura legal, el proceso político (Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981) y el contexto institucional local (Berman, 1978).

2.2.3.3 Generaciones de estudio sobre la teoría de la implementación.

Medio siglo de investigación ha dado como resultado diversos marcos teóricos para el análisis del proceso de implementación. Las que se sintetizan en tres generaciones de investigación, según el cuadro siguiente:

Tabla 2

Generaciones de estudio sobre la teoría de la implementación.

Generación de estudio	Tipo de estudio		Autores	Tema de estudio
Primera generación	Caso exploratorios e inductivos		Pressman y Wildavsky (1973)	Complejidad de la acción conjunta
			Eugene Bardach (1977)	Conflictos en el proceso de ejecución
Segunda generación	Modelos para el análisis empírico	Modelo <i>top down</i>	Mazmanian y Sabatier (1981)	Responsable de la implementación
		Modelo <i>bottom-up</i>	Lipsky (1980)	Burocracia a nivel de calle
			Hull y Hjern (1981)	Estructuras a nivel de operaciones locales
			Elmore (1979)	Análisis retrospectivo
Tercera generación	Estudio de caso comparativos y estadísticos		Goggin (1990)	Teoría de la comunicación sobre la implementación intergubernamental

Nota. Elaboración basada en Soren C. Winter (2012).

Winter (2018 [2012]¹⁸) sostiene que los pioneros son considerados por realizar estudios de caso exploratorios e inductivos destinados a generar teorías, resaltan autores como Pressman y Wildavsky (1973) quienes plantean como problema de la implementación la complejidad de la acción conjunta y Eugene Bardach (1977) que pone énfasis en los conflictos que se dan en el proceso de ejecución y analiza los juegos que emplean los actores para promover sus intereses.

Asimismo, Winter (2018 [2012]) identifica teóricos de la segunda generación, quienes, a finales de la década de 1970, proponen modelos para que puedan guiar el análisis empírico, así como, estrategias de investigación: a) de arriba hacia abajo (*top-down*), centra su atención en los encargados de la implementación, resaltan los autores Mazmanian y Sabatier (1981), al identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos; b) de abajo

¹⁸ Publicado originalmente en el año 2012, con el título «*Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*», en Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage Publications, pp. 265-278.

hacia arriba (*bottom-up*), se enfoca en el encuentro de la administración pública con los ciudadanos, figura Lipsky (1980), quien desarrolla su teoría sobre la burocracia a nivel de calle. Otros autores como Hull y Hjern (1981), centran su atención en las estructuras a nivel de operaciones locales. Asimismo, Elmore (1982) desarrolla el análisis prospectivo, basado en la estructura de incentivos del grupo destinatario. Aunque, más tarde, Elmore (1985) recomienda usar el análisis prospectivo y retrospectivo, pues ambos ofrecen información valiosa.

Posteriormente, los estudios de tercera generación, se enfocan en hacer investigaciones de estudios de caso comparativos y estadísticos. Un estudio inicial es que realiza Goggin (1990), donde propone una perspectiva basada en la teoría de la comunicación sobre la implementación intergubernamental (Winter, 2018 [2012]).

Los estudios presentados no buscan hacer una síntesis de los modelos teóricos de la implementación, sino reconocer las perspectivas de investigación planteadas por generación. Así, los estudios pioneros, sirvieron para reconocer los problemas de la implementación; los estudios de segunda generación para identificar los obstáculos y factores que facilitan la implementación. Y los de tercera generación buscaban a través de la estadística aumentar las observaciones. En esa línea, para la presente investigación se toma como base los estudios de primera y segunda generación.

2.2.3.4 Marco de análisis de los factores la implementación.

En el presente apartado se elabora un marco análisis integrado que reconoce los factores de la implementación de la política pública. En esa línea, es necesario dar a conocer la política a ser estudiada de forma que se consideren los elementos de análisis más apropiados según las características propias del caso.

El licenciamiento institucional es uno de los pilares planteados por la Política Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Este pilar señala que, el licenciamiento garantiza las condiciones básicas de la calidad (CBC) en las universidades y es la Sunedu quien hace la verificación y control. En así que, es la Sunedu la que tiene por función aprobar o denegar las solicitudes del licenciamiento de universidades. De este modo, el licenciamiento institucional, se presenta como una política de carácter regulatorio. Por un lado, Sunedu, como responsable del licenciamiento y, por el otro, las universidades tienen la obligación de presentarse a la verificación del cumplimiento de las CBC.

Ahora bien, es cierto que la Sunedu es responsable del licenciamiento; sin embargo, no tiene una intervención directa en las universidades para que las CBC se implementen en estas instituciones. Es decir, son las universidades directamente las encargadas de ejecutar el cumplimiento de las CBC. Esto con base a su principio de autonomía universitaria, que se manifiesta en lo normativo,

de gobierno, académico, administrativo y económico¹⁹. En tal sentido, la implementación de la política también depende de la aceptación que tengan las universidades sobre el licenciamiento institucional.

Las características descritas sobre la política, el marco legal de participación de la Sunedu y las universidades, permiten identificar los factores de la implementación a considerar para tener un mejor análisis de la política. En esa línea, para el análisis de la implementación de la política se ha considerado los modelos *top down* (de arriba hacia abajo) y *bottom up* (abajo hacia arriba). Esto permite analizar los factores desde la actuación de la Sunedu, como responsable del licenciamiento, y la respuesta de San Marcos, como institución que debe implementar las CBC. También, se presentan los factores de implementación considerados para la investigación, así como los elementos de análisis, según la tabla siguiente:

Tabla 3

Factores de implementación

Factores	Enfoque	Elementos de análisis
1. Multiplicidad de participantes y decisiones	<i>Top down</i>	A) Cantidad de participantes y su papel (Pressman y Wildavsky, 1973; Rein y Rabinovitz, 1978). B) Actores indispensables en las decisiones (Pressman y Wildavsky, 1973).
2. Estructura legal y objetivos	<i>Top down</i>	A) Establecer normas, objetivos e indicadores con claridad (Van Meter y Van Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981).
3. Capacidad del responsable de la política	<i>Top down</i>	A) Liderazgo político y compromiso con la política (Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1981). B) Grado de control jerárquico de las decisiones; C) Competencia y tamaño de personal; D) Inducción. (Van Meter y Var Horn, 1975).
4. Magnitud del problema	<i>Top down</i>	A) Cambios marginales (Van Meter y Van Horn, 1975); B) Cantidad de cambios no sea muy grande (Sabatier y Mazmanian, 1981).
5. Recursos económicos	<i>Top down</i>	A) Presupuesto suficiente y oportuno (Van Meter y Var Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Elmore, 1979, Sabatier y Mazmanian, 1981)
6. Aceptación local	<i>Bottom up</i>	A) Movilización de la organización local para adoptar el proyecto (Berman, 1978).
7. Adaptación mutua	<i>Bottom up</i>	A) Adaptación mutua de la política y el contexto organizacional local (Berman, 1978; Elmore, 1979)

¹⁹ El artículo 8 de la Ley Universitaria 30220 reconoce la autonomía universitaria en todos estos regímenes.

En lo siguiente se pasará a desarrollar los siete factores de la implementación considerados para la investigación:

1. Multiplicidad de participantes y decisiones.

Este factor parte de la premisa de que, mientras mayor sea la cantidad de participantes y decisiones necesarios para implementar una política, mayor será la dificultad de la implementación.

Pressman y Wildavsky (citado por Aguilar, 2007) dan cuenta de la existencia de una «multiplicidad de actores y perspectivas», que intervienen por diferentes razones e intereses, ocasionando conflictos, malos entendidos, confusiones y retrasos. En esa línea recomienda: identificar instancias gubernamentales y no gubernamentales; determinar el tipo de papel y peso; su perspectiva y mayores objetivos dentro del programa, y su sentido de urgencia en el desempeño de las actividades.

Por su parte, Rein y Rabinovitz (2007 [1978]), señalan que cuando se tenga mayor cantidad de participantes, instancias de gobierno y niveles de toma de decisión será más complicado llegar a decisiones finales.

De este modo, se entiende que la intervención de una amplia cantidad de actores en el proceso de implementación aumenta el nivel de complejidad, y retrasa la política. Sin embargo, esto no significa que se deba limitar la participación, por ello, es importante reconocer actores claves que generen compromisos y permitan avanzar en la implementación.

En cuando a la complejidad de la toma de decisiones, Pressman y Wildavsky (citado por Aguilar, 2007) desarrollan la multiplicidad de decisiones y puntos claros. Los autores sostienen que en el proceso de implementación se requieren tomar decisiones conjuntas y de consenso para que la política pueda continuar, caso contrario se interrumpe o desvía. Para la investigación empírica, señala que se debe localizar: decisiones de colaboración indispensables; intervención de actores importantes; identificar los puntos de decisión; aprobaciones que concedan los participantes, y la identificación de actores independientes y dependiente al momento de la toma de decisiones.

Para Grindle (2007), este problema de política pública debe ser considerado por los hacedores de la política. Reconoce algunas características que aumentan el nivel de complejidad, como son la cantidad de tipos de actores que deben de estar de acuerdo, cambios de comportamiento, nivel de cooperación y niveles de gobierno involucrados.

En suma, en la implementación es importante tener alineado a los actores con la política, mientras mayor sea la cohesión de estos, la ejecución será más exitosa. Sin embargo, se debe reconocer que el apoyo político no es continuo y en algún momento declina. Asimismo, es necesario considerar que la complejidad de la toma de decisiones reconoce que, mientras más puntos de decisión se tengan que tomar, el proceso será más complejo y complicado.

2. Estructura legal y objetivos.

Este factor corresponde al enfoque de arriba hacia abajo, la cual asume que los funcionarios públicos tienen por imperativo legal obedecer la ley tal y como han sido formuladas (Rein y Rabinovitz, 2007 [1978]).

Así pues, se esboza que la implementación será exitosa, cuando se establezcan objetivos, claros y precisos, y que reflejen la intención de la política (Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]; Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). Sin embargo, cuando los objetivos son ambiguos, simbólicos y poco importantes, serán implementados de forma muy complicada (Rein Rabinovitz, 2007 [1978]).

En esa línea, este factor comprende el establecimiento de los objetivos como clave para estructurar el proceso de implementación (Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). En igual sentido, Elmore (2007, [1979]²⁰) establece el diseño prospectivo y plantea que la implementación puede ser controlada desde el nivel superior.

Asimismo, desde una perspectiva enfocada a la acción, Subirats et al. (2012), en cuanto a los objetivos, propone el establecimiento de planes de acción, estos «fijan las prioridades tanto para producción de las acciones concretas como para la asignación de los recursos requeridos para tales decisiones y acciones administrativas» (p. 192).

A modo de síntesis, se recoge como elemento de análisis: establecer normas, objetivos e indicadores con claridad (Van Meter y Van Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981).

Por lo cual, cabe señalar que, este factor puede ser analizado en el presente estudio, puesto que se cuenta con un modelo de licenciamiento en la que se han establecido objetivos, indicadores y otros.

3. Capacidad del responsable de la política.

Este factor también se enmarca en el enfoque de arriba hacia abajo, da especial importancia al responsable de la política para hacer efectiva la implementación.

De este modo, Van Meter y Van Horn (2007 [1975]) detallan las características de las instancias responsables que influyen en su desempeño político y afectan su capacidad al implementar la política, estas son: a) competencia y tamaño del personal; b) grado del control jerárquico; c) recursos políticos; d) vitalidad de la organización; e) grado de comunicación abierta, y f) nexos formales e informales.

Asimismo, Sabatier y Daniel Mazmanian (2007 [1981]) reconocen que, la capacidad de las dependencias está relacionada con el compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables. Primero, respecto a la orientación y

²⁰ Publicado originalmente en el año 1979, con el título «*Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision*», en la revista *Political Science Quarterly*.

prioridad que les asignen a los objetivos; y segundo, la capacidad que tengan para dar cumplimiento, lo que incluye elementos políticos y de gestión.

También, Bardach (1977) reconoce que, la implementación es un juego político y resalta la importancia de tener un político de altura, que esté comprometido con el plan y posea recursos políticos para negociar. En concreto, debe tener la capacidad para encontrarle salida a los problemas que se presenten en la implementación (Aguilar, 2007, p. 70).

En síntesis, la capacidad de una dependencia se vincula a elementos políticos y de gestión. Respecto a las variables políticas, están relacionadas al liderazgo político y compromiso con la política (Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1981). En los elementos de gestión, resaltan, la competencia y tamaño de personal, el grado de control jerárquico de las decisiones y la inducción (Van Meter y Var Horn, 1975).

De esta manera, se considera que el factor expuesto puede ser analizado, pues Sunedu es responsable del licenciamiento.

4. Magnitud del problema.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (2007 [1975]), la eficiencia de la política será mayor cuando los cambios sean marginales y el consenso en torno a los objetivos sea alto.

Al respecto, Sabatier y Mazmanian (2007 [1981]) esbozan la tratabilidad del problema y sostienen que hay problemas que pueden ser resueltos de forma más sencilla que otros. La presencia de algunos aspectos aumenta la efectividad o afectan la política: a) la existencia de una teoría válida que vincule el cambio con la disminución del problema; b) la diversidad de conductas que se desea regular no sea muy amplia; c) el grupo objetivo sea pequeño e identificable, y d) la cantidad de cambios no sea muy grande.

Para el caso a estudiar, es posible analizar dos puntos: a) cambios marginales (Van Meter y Van Horn, 1975) y b) cantidad de cambios no sea muy grande (Sabatier y Mazmanian, 1981). De este modo, se podrá verificar en la implementación del licenciamiento en San Marcos si los cambios realizados fueron marginales y pocos, o por el contrario complejos y muchos.

5. Los recursos económicos.

Los recursos cuando son mayores y se dirigen de manera oportuna, se tiene mayor probabilidad de que las leyes sean implementadas con éxito (Rein y Rabinovitz, 2007 [1978]; Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). En la asignación se dan negociaciones, mientras más grandes e intereses se tenga, la presión será mayor (Rein y Rabinovitz, 2007 [1978]).

A entender de Van Meter y Van Horn 2007 [1975]), son necesarios recursos suficientes, pero, también, se necesitan de incentivos que permitan facilitar el proceso de la implementación.

Del desarrollo, se destaca que la asignación de recursos debe ser suficiente y trasladada de manera oportuna para que la implementación sea exitosa (Van Meter y Var Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981). También, es necesario considerar que esta asignación no es estrictamente técnica, sino que es un proceso de negociación continua.

En el presente caso, este factor de recursos económicos será analizado a nivel del presupuesto disponible para el licenciamiento de San Marcos, si como institución tuvo los recursos suficientes para el cumplimiento de las CBC exigidas. Aquí, también, es importante se identifique si hubo transferencias presupuestales en el marco del licenciamiento por parte del Minedu.

6. Aceptación local.

Este factor corresponde al enfoque de abajo hacia arriba, referido a la posición de la organización local frente a la implementación de la política, es decir, si están a favor o en contra de la política.

Al respecto, Paul Berman (2007 [1978]) denomina a la primera de las fases de la microimplementación como movilización local, en la que los funcionarios de las organizaciones locales son los que toman la decisión en torno a la adopción del proyecto y planean su ejecución. Es el inicio de la política en la que se dan actividades políticas para decidir la adopción de la política.

En esta investigación, este factor es importante analizarlo, pues las universidades cuentan con autonomía universitaria. Esto no permite la implementación del licenciamiento de forma directa y vertical, por el contrario, requiere la aceptación local, pues serán las mismas universidades las encargadas de la implementación de las CBC.

7. Adaptación mutua.

Este factor, resalta la necesidad de adaptación que debe existir entre la política a implementarse y la organización local receptora. El éxito de la implementación dependerá de la adaptación mutua.

En esa línea, Paul Berman (2007 [1978]), esboza la microimplementación, y tiene por hipótesis que una implementación efectiva requiere de una «adaptación mutua» que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional. De esta forma, se da una relación simultánea, no se limita a las características del proyecto y de las organizaciones que ejecutan la política, sino también lo que ocurre con la propia organización. La adaptación mutua, se da en una interacción continua entre el prestador del servicio y el beneficiario; juicios de valor y hechos, supone que la adaptación de los proyectos se da por ajustes de tipo burocrático y político durante el proceso.

De este modo la microimplementación asume que en el proceso se da una serie de decisiones locales que van ajustando la política y reconoce los cambios que se dan a nivel interno. Esto es la adaptación mutua, que implica cambios tanto en el proyecto como en el comportamiento del prestador de servicios.

Asimismo, Elmore (2007, [1979]), en contraposición con el diseño prospectivo, que valora el supuesto de que los elaboradores de la política controlan la implementación, también plantea el diseño retrospectivo, el cual sostiene que la implementación no comienza desde la cúspide del proceso, sino desde la última de las etapas posibles. Esto hace énfasis, en la necesidad de entender

Por lo tanto, para fines de la investigación, se considera la adaptación mutua como un factor clave, reconociendo que la implementación no es un proceso lineal, sino de retroalimentación. En algunas ocasiones, la organización local condiciona el proceso, presionando para hacer ajustes en la reglamentación. De este modo, en la investigación es necesario analizar que situaciones de adaptación se dieron desde la Sunedu y San Marcos para hacer posible la implementación del licenciamiento.

2.3 Antecedentes de la política

En este apartado se aborda como antecedente el modelo anterior a la reforma universitaria del 2014, en la que el sistema universitario se encontraba desregulado y en crisis; asimismo, se describe el proceso de reforma universitaria, las dificultades que se tuvieron en la formulación y aprobación de la ley universitaria. Finalmente, se presenta un balance de la implementación de licenciamiento institucional en las universidades.

2.3.1 El modelo anterior a la reforma: desregulación y crisis

La composición del sistema universitario peruano, estuvo organizado en el marco de la Ley Universitaria n.º 23733 del año 1983, promulgada por el gobierno de Fernando Belaunde Terry, que restituyó los principios de la autonomía universitaria, después de un proceso de intervención que se tuvo durante el gobierno de Velasco Alvarado.

Posteriormente, durante la presidencia de Alberto Fujimori se promulgan una serie de normas sobre el cuerpo de la Ley n.º 23733, lo que configura la profundización del bajo nivel de la calidad académica en las universidades. Estos son el Decreto Legislativo n.º 739 de 1991, que elimina la tesis de Bachillerato; Ley n.º 26439 de 1995, que crea el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de Universidades (Conafu), y el Decreto Legislativo n.º 882 de 1996, denominado Ley de Promoción de la Inversión Privada en Educación.

La creación del Conafu se da en un contexto de globalización y competitividad a nivel internacional. En varios países de América Latina se deciden por impulsar agencias reguladoras, y se establecen condiciones mínimas para el funcionamiento de las universidades (Vitale, 2006, p. 20).

En Perú, el Conafu no llegó a cumplir un rol de regulación. En la expresión de Casas (2012): «la regulación regulada», explica que el DL n.º 882, al permitir

la creación de universidades privada con fines de lucro, obligó al Conafu acomodar y limitar sus funciones a lo que establecía el decreto, primando la promoción de la inversión. Así pues, los dispositivos terminaron siendo ineficaces para regular el sistema universitario, incluso facilitaron la apertura de filiales.

El Conafu se convierte en un organismo sin capacidad para regular, mutilado por el propio sistema. Este panorama conllevó a una desregulación universitaria, apertura de universidades sin exigencias mínimas de calidad y tuvo por consecuencia que la calidad académica de las universidades se deteriore.

En esa misma línea, la universidad pública entró en un proceso de crisis, motivando a los estudiantes ingresar a universidades privadas. Según lo señalado por la Dirección de Coordinación Universitaria del Minedu (2006), esa tendencia se refleja en tres factores principales:

1. El descrédito de la universidad pública, enfrascada en una extrema politización –con mayor fuerza durante años ochenta–, los sectores de ingresos altos y medios buscaron una alternativa en universidades privadas.
2. La crisis fiscal redujo el financiamiento de las universidades, perjudicando la inversión en infraestructura académica y remuneraciones docentes.
3. Restricciones de ingreso; mayor dificultad de acceso a la universidad pública en comparación con la privada.

De este modo, en un panorama de desregulación y una universidad pública desprestigiada, se da un crecimiento expansivo de las universidades de gestión privada de tipo asociativa y societaria. En el año 1995, la cantidad de universidades públicas y privadas, eran la misma cantidad, 28 respectivamente y ascendían a un total de 56. En adelante, el crecimiento de las universidades públicas fue lento, sin llegar a duplicar su número en el periodo de 19 años (de 28 a 51), en contraste con las universidades privadas en ese mismo lapso estas evidenciaron un mayor crecimiento (de 28 a 91), casi llegando a cuadruplicar su número inicial. Cabe indicar que, son las universidades privadas de tipo societario, las que tuvieron un mayor incremento, llegando a un total de 52.

Tabla 4.

Perú: 1995-2014. Número de universidades públicas y privadas.

Año	Universidades				
	Públicas	Privadas			Total
		Asociativa	Societaria	Total	
1995	28	24	4	28	56
1996	28	24	6	30	58
1997	28	25	9	34	62
1998	28	26	12	38	66
1999	28	27	13	40	68
2000	32	28	13	41	73
2001	33	28	13	41	74
2002	33	29	16	45	78
2003	33	31	16	47	80

2004	34	31	17	48	82
2005	35	31	18	49	84
2006	35	32	22	54	89
2007	36	32	24	56	92
2008	37	33	25	58	95
2009	38	34	28	62	100
2010	44	34	41	75	119
2011	51	37	45	82	133
2012	51	37	52	89	140
2014	51	39	52	91	142

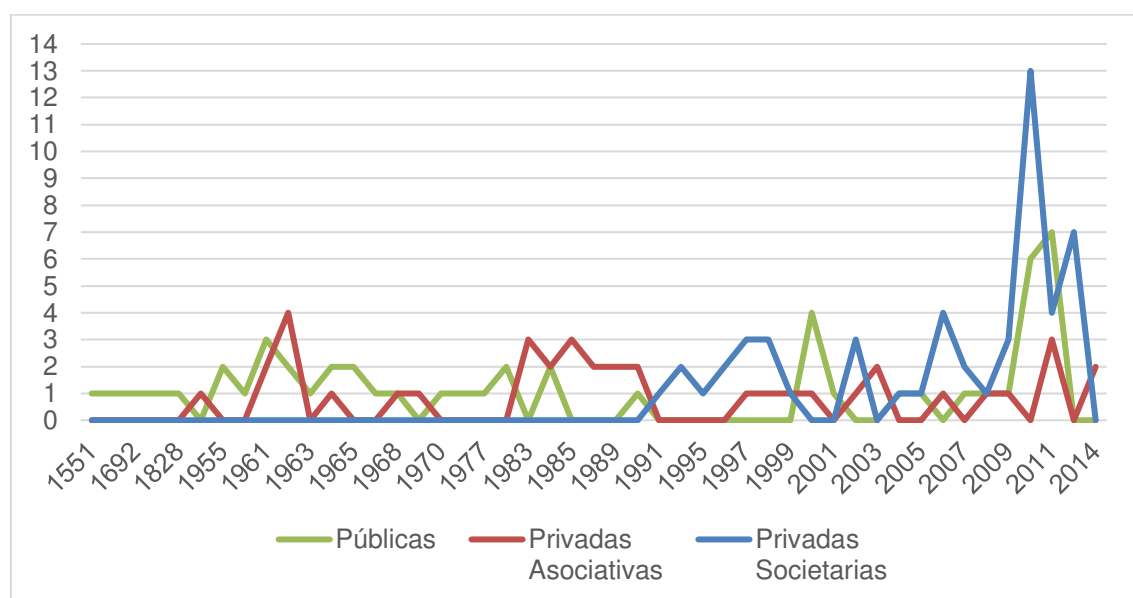
Nota. Elaboración con base en la lista de universidades de SUNEDU. Al 2014 se crearon 142 universidades; sin embargo, solo 132 se encuentran activas y con alumnos matriculados. Asimismo, en los datos se considera el cambio de régimen (de asociativas a societarias) que realizaron 10 universidades privadas.

*Consultado el 08/04/2021. Recuperado de: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/>.

Asimismo, tal como se puede apreciar en la Figura 1, el crecimiento de las universidades privadas societarias, fue acelerada y tan solo en el año 2010 llegaron a crearse trece universidades, esto a razón de que las universidades societarias, o con fines de lucro cuentan con mayores incentivos y beneficios económicos para los inversionistas, pues permitió el reparto de los excedentes entre los inversores de la universidad. A diferencia de las universidades asociativas, que los excedentes al final del ejercicio presupuestario anual deben ser reinvertidos en la institución o destinados a becas.

Figura 1

Perú: 1551-2014. Número de universidades públicas y privadas (asociativas o societarias) por año de creación.



Nota. Elaboración propia con base en la información de SUNEDU.

*Consultado el 08/04/2021. Recuperado de <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/>.

Sobre el crecimiento desregulado de universidades, Yamada et al (2014), indican que la evolución del número de universidades operativas: 45 universidades comenzaron a funcionar en la etapa posdesregulación, de las cuales el 70.3 % (34 universidades) serían de menor calidad.

Asimismo, la universidad pública ante el abandono del Estado y sumida en una politización extrema y radical, profundizaron su crisis. Las universidades se enfrascaron en su autonomía y se desvincularon de la realidad social. Tal como señalaron Dargent y Chávez (2016), la universidad pública es una institución débil, controlada por camarillas docentes que detentan el poder de forma clientelista. En esa línea, Vargas (2015) da cuenta del abandono estatal y el surgimiento del radicalismo, que origina el desgobierno universitario, dando pie a la mercantilización de la educación superior y, en consecuencia, una masificación sin proyecto produciendo un sistema segregado de desigual calidad.

En general, la calidad de la educación superior en el país es baja, lo que se refleja en los rankings universitarios internacionales. Según el Informe Biental sobre la Realidad Universitaria Peruana elaborado por Sunedu (2018), toma como base el *Ranking Quacquarelli Symonds (QS)*²¹ del año 2016, se presenta a las 300 mejores universidades de los países en América Latina. Se observa que la presencia de las universidades peruanas en el ranking es baja, pues figuran en la lista 16 universidades; y, tan solo la Pontificia Universidad Católica del Perú se encuentra entre las 50 mejores (Tabla 5).

Tabla 5

Número de universidades peruanas en el QS Ranking Latinoamericanas, 2016.

País	Número de universidades en el ranking						Total
	1-50	50-100	100-150	150-200	200-250	250-300	
Brasil	17	7	19	12	13	8	76
Chile	9	6	3	3	4	5	30
Argentina	7	12	5	4	2	4	34
México	6	8	7	9	7	8	45
Colombia	5	7	4	4	9	12	41
Venezuela	2	2	2	1	0	0	7
Costa Rica	2	0	1	1	0	0	4
Perú	1	2	2	5	3	3	16
Uruguay	1	1	2	0	0	0	4
Ecuador	0	2	1	1	4	1	9

Nota. Elaborado por SUNEDU con base a QS Ranking, 2016

²¹ El Ranking Quacquarelli Symonds (QS), realiza su evaluación para Universidades de Latinoamérica con base a las siguientes métricas: reputación académica (30 %), reputación del empleador (20 %), proporción de profesores y estudiantes (10 %), personal con doctorado (10 %), red internacional de investigación (10 %), citaciones por publicación (10 %), publicaciones por facultad (5 %) e impacto web (5 %). Recuperado de: <https://www.topuniversities.com/latin-america-rankings/methodology>.

2.3.2 El proceso de la reforma y aprobación de la Ley Universitaria n.º 30220

Ante la situación de desregulación y crisis del sistema universitario, se empiezan a plantear propuestas para iniciar la reforma universitaria. El germen de la reforma se da cuando llegó a ser ministro de Educación, Nicolás Lynch Gamero (julio de 2001- julio de 2002). En su gestión crea la Comisión Nacional para la Segunda Reforma Universitaria, presidida por Javier Sota; tuvo por objetivos diagnosticar y hacer una propuesta de reforma universitaria; sin embargo, esto no tuvo mayor trascendencia, pues se da el cambio de ministro.

A dos años de finalizar el gobierno de Alejandro Toledo, se nombra como nuevo ministro de Educación a Javier Sota Nadal (febrero de 2004-julio de 2006). Se decide por continuar lo realizado y convocar a Zenón Depaz Toledo, miembro de la comisión, para dirigir la Dirección de Coordinación Universitaria.

El encargo que tuvo el director fue iniciar la reforma, sin embargo, el gobierno de Toledo, al encontrarse en sus últimos años, se encontraba debilitado, sin suficiente poder para impulsar una reforma de gran magnitud. Por lo que, lo único que se pudo concretar es la publicación del documento producto del diagnóstico universitario del año 2006 con el título: «La Universidad. Razones para una reforma». Este documento se constituye como el inicio de la reforma, por ser un diagnóstico serio y establecer las bases para las futuras propuestas en torno a una nueva ley universitaria.

Posteriormente, con la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2008²². Se establece que el Estado no puede renunciar a la supervisión y fiscalización de las universidades. Asimismo, señala que la ausencia de regulación por parte del Estado sobre la ANR y Conafu ha conllevado a una situación inconstitucional del funcionamiento estructural del sistema educativo universitario. Así como, recomienda que el Estado asuma según el artículo 16 de la Constitución, su rol de supervisión de la calidad de la educación impartida en las universidades. Así, como la obligación de crear una Superintendencia especializada e imparcial para autorizar el funcionamiento de universidades (Sunedu, 2015).

La reforma recién se pone en marcha y toma un impulso real con el liderazgo del congresista Daniel Mora Zevallos, cuando asume la presidencia de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, durante el período legislativo 2012-2013.

La primera señal de Daniel Mora se hace evidente al apoyar con firmeza la aprobación de la Ley de Moratoria, Ley n.º 29971 (diciembre, 2012), iniciativa legislativa 807/2011-CR, presentada el 3 de febrero del 2012 por el congresista Vicente Zeballos, que prohíbe la creación de nuevas universidades y filiales públicas o privadas durante cinco años, ello en razón de la masificación de universidades de cuestionada calidad. El objetivo era que, en esos años de moratoria, se replantee la política de la educación superior.

²² Sentencia recaída en el expediente n.º 00017-2008-PI/TC.

Este proceso, inicio a generar oposición por parte de las universidades privadas, a través de la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (Fipes), señaló, «si bien la norma frenaría el surgimiento de institucionalidad de baja calidad, también trabaría iniciativas privadas serias».²³

Para cerrar el punto referido a la ley moratoria, se debe tener presente que, el entonces presidente de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), Orlando Velásquez, saludó la aprobación del proyecto de la Ley de Moratoria, señalando: «Se necesita analizar la marcha de la educación universitaria en Perú frente a la proliferación de instituciones que funcionan sin ningún control, y elaborar una ley integral»²⁴.

Aprobada la Ley Moratoria, inicia el mayor reto, impulsar la reforma de la educación superior. Para ello, Daniel Mora fortaleció su equipo técnico con Roxana Mayta, Braulio Castillo y Jorge Mori. Asimismo, convocó a destacados profesionales para conformar un Consejo Consultivo, entre ellos resaltan Manuel Burga, Zenón Depaz, miembros del Instituto de Estudios sobre la Universidad (INESU), quienes elaboran un anteproyecto de ley universitaria, que sirvió de base para la discusión posterior. En el consejo también se encontraban Ricardo Cuenca, Salomón Lerner Febres, Gisella Orjeda y César Landa Arroyo. Todos ellos revisaban los artículos y fueron voceros ante los medios de comunicación y los sectores universitarios (Ugaz, 2016).

Tras la presentación de la propuesta de ley universitaria en la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, la reforma tuvo que enfrentar a congresistas dueños y vinculados a universidades privadas, resaltan el fujimorismo, grupo Acuña y Solidaridad Nacional, que tenían intereses directos al ser dueños, como identifica Ugaz (2016), en la siguiente tabla:

Tabla 6

Congresistas vinculados a universidades privadas.

Congresista	Grupo Político	Universidad
Joaquín Ramírez	Fujimorismo	Universidad Alas Peruanas
Elías Ávalos	Fujimorismo	Universidad San Juan Bautista
Julio Rosas	Fujimorismo	Asamblea Nacional de Rectores
Martha Chavez	Fujimorismo	Universidad San Juan Bautista
Luis Iberico	Grupo Acuña	Universidad César Vallejo
Richard Acuña	Grupo Acuña	Universidad César Vallejo
Rosa Acuña	Solidaridad Nacional	Universidad César Vallejo/USS
Virgilio Acuña	Solidaridad Nacional	Universidad Lambayeque
José Luna	Solidaridad Nacional	Universidad Telesup

Nota. Elaboración con base a la recopilación de Paola Ugaz (2016)

²³ El Congreso frenaría la creación de nuevas universidades. (27 de agosto del 2012). *Perú 21*. Recuperado de: <https://peru21.pe/economia/congreso-frenaria-creacion-nuevas-universidades-peru-43228>.

²⁴ Congreso aprobó moratoria de cinco años para creación de universidades. (6 de diciembre de 2012). *Perú 21*. Recuperado de: <https://peru21.pe/lima/congreso-aprobo-moratoria-5-anos-creacion-universidades-58001>

Al respecto de la aprobación en Comisión, Paola Ugaz (2016) describe un escenario complicado, pues se tenía una oposición que bajaba en bloque a la Comisión, mientras que los proreforma no eran disciplinados en su participación. Señala que el punto de quiebre, se da en noviembre de 2013, cuando se hace público los estados financieros de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), es a partir ese día que los congresistas nacionalistas asisten en bloque. Asimismo, esos días fue importante la posición que tuvo la rectora de la Universidad Cayetano Heredia, Fabiola León Velarde, al sostener que la educación universitaria no puede dejarse en manos del mercado y la autorregulación, pues no garantiza la calidad. Es en ese contexto, que se aprueba el dictamen de la ley dentro de la Comisión de Educación, el 9 de diciembre de 2013.

Una vez aprobada a nivel de Comisión, la oposición organizada se pronunció con mayor fuerza. La Asamblea Nacional de Rectores (ANR), se opuso a la ley, porque una vez aprobada esta instancia sería eliminada. Su posición se justificaba en que la ley vulneraba la autonomía universitaria.

También, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), a través de su presidente Alfonso García Miró, participó de manera activa en diversos medios de comunicación, en las cuales señaló que el proyecto de ley aprobado es retrógrado y pretende controlar a las universidades bajo el pretexto de que hay instituciones de baja calidad. Asimismo, advierte que con esta ley se frenará las inversiones en el país.²⁵ En otro medio, sostienen que la ley es intervencionista, restrictiva con el capital privado y las somete al control de una Superintendencia.²⁶

De la participación de la Confiep en los distintos medios de prensa, se puede analizar que el punto central de su oposición a la ley es la creación de un ente regulador, pues este fiscalizaría los ingresos y egresos de la universidad. Así como exigiría los estándares básicos de calidad para su funcionamiento.

Un mes antes de la discusión en el pleno del Congreso, el expresidente Ollanta Humala solicitó al Ministro de Educación, Jaime Saavedra, involucrarse en el proceso de la reforma universitaria. De este modo, el Poder Ejecutivo propone la creación de la Sunedu, que es presentada a través del Proyecto de Ley n.º 3505/2013-PE con fecha 16 de mayo de 2014. Dicho proyecto contemplaba que la elección del superintendente de la Sunedu, fuese designado por el Ministerio de Educación.

Sin embargo, esto produjo una confrontación con el presidente de la comisión, Daniel Mora, quién sacó un comunicado²⁷ defendiendo el dictamen aprobado el 9 de diciembre, que establecía la creación de la Superintendencia Universitaria (Suneu), en el cual se planteaba la elección del presidente del Consejo Directivo de la Suneu entre sus nueve miembros.

²⁵ Confiep: «Dictamen de Ley Universitaria es retrógrado». (1 de mayo de 2014). *Perú 21*. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/confiep-dictamen-ley-universitaria-retrogrado-156009>

²⁶ Confiep: «Ley Universitaria es intervencionista». (2014). *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/congreso/confiep-ley-universitaria-intervencionista-315532>

²⁷ Comunicado del Congresista Daniel Mora sobre el Proyecto de Ley n.º 3505/2013-PE del Poder Ejecutivo. Recuperado de: <https://twitter.com/Dmorazevallos/status/467732487956070400/photo/1>

Finalmente, la bancada oficialista Gana Perú, integra la propuesta del Ejecutivo y presenta un nuevo Proyecto de Ley n.º 3506/2013-CR, el cual mantiene la rectoría por parte del Ministerio de Educación al designar al Superintendente de Sunedu.

Una vez llegado al pleno del Congreso, la discusión se tornó más intensa. A nivel de bancadas del Congreso, las de oposición fueron Fuerza 2011, PPC-APP, el APRA y Solidaridad Nacional. A favor, Perú Posible, Gana Perú, Acción Popular-Frente Amplio.

En el proceso de discusión para la aprobación de la ley universitaria, la propuesta original sufrió algunas modificaciones necesarias para que pueda ser aprobada, entre ellas resaltan:

- Se incorpora la propuesta del Poder Ejecutivo, respecto a la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu).
- Se reduce el porcentaje requerido de docente a tiempo completo de 30 % a 25 %, como condición básica para autorizar el funcionamiento de universidades.
- El régimen de gobierno de las universidades se sujeta a lo dispuesto en su estatuto. De este modo la elección universal de autoridades en universidades privadas no es obligatoria y queda a disposición de su estatuto.
- La acreditación universitaria, no sería obligatoria si no voluntaria. En la propuesta original, se indicaba que únicamente las universidades acreditadas podrían entregar títulos a nombre de la Nación.
- Se incorpora la propuesta de conformación del consejo directivo de la Sunedu, con la participación de un representante del Minedu, uno del Concytec y cinco miembros seleccionados por concurso público, dos de universidades públicas, uno de universidades privadas y otras dos personalidades de reconocida trayectoria, por concurso público.²⁸

Dada las modificaciones y logrado consensuar los votos requeridos para la aprobación. El congresista Daniel Mora presenta el nuevo texto sustitutorio con las correcciones señaladas líneas arriba. El presidente del Congreso, Fredy Otárola, efectúa la consulta para la aprobación de la ley (ver Tabla 7).

²⁸ Segunda Legislatura Ordinaria de 2013- Tomo III- Diario de los Debates. 17. Sesión (matinal). 26-6-2014. Recuperado de:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257D04005C3C5F/\\$FILE/SLO-2013-17A.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257D04005C3C5F/$FILE/SLO-2013-17A.pdf)

Tabla 7

Votación de aprobación de la Ley Universitaria n.º 30220

	Votaciones		
	A favor	En contra	Abstenciones
Primera votación	56	46	3
Segunda votación	55	48	4

Nota. Elaboración con base a las votaciones en el Congreso, segunda legislatura ordinaria 2013 - 2014, sesión del 26-6-2014.

Luego de este periplo, la Ley Universitaria n.º 30220 fue aprobada en el Congreso de la República, el 26 de junio del 2014 y promulgada el 9 de julio por el presidente Ollanta Humala.

2.3.3 Implementación del licenciamiento: un balance

2.3.3.1 El primer paso: Adecuación de gobierno de las universidades.

El licenciamiento institucional de las universidades, no podía ejecutarse sin la adecuación del gobierno de las universidades públicas, como lo establecía la primera disposición complementaria transitoria de la Ley n.º 30220. Esta indicaba los siguientes puntos y plazos:

- A la vigencia de la ley. Cesa la asamblea universitaria de las universidades públicas.
- A los diez días. Conformación de un Comité Electoral Universitario Transitorio y Autónomo (Ceuta).
- En 25 días. Instalación del Ceuta; convocatoria y proclamación de los miembros de la asamblea estatutaria.
- En 55 días. La asamblea estatutaria redacta y aprueba el estatuto.

Asimismo, de acuerdo a la segunda disposición complementaria de la Ley, establece el proceso de adecuación del Estatuto de la universidad privada, en un plazo máximo de 90 días calendarios.

La adecuación de las universidades privadas fue más rápida que la universidad pública; puesto que, en las universidades públicas la existencia de disputas políticas era un impedimento para la adecuación de su gobierno. Así, transcurrido el plazo muy pocas universidades públicas cumplieron con la adecuación, esto conllevó a que SUNEDU generará un instrumento que guíe la adecuación.

Al respecto, Daniel Mora, señaló que, “las universidades estatales se resisten al cumplimiento de la ley; mientras el 50 % de las universidades privadas

autorizadas ya cumplieron con el trámite, solo un 20 % de universidades estatales ha acatado la ley” (PUCP, 2015). Asimismo, el congresista explicó que esta situación respondía al interés de algunos rectores de no querer dejar sus cargos hasta esperar culminen sus mandatos por el que fueron elegidos, de este modo retrasaron el funcionamiento de las comisiones estatutarias.

Ante esta situación, el 20 de julio de 2015, la Sunedu aprueba la Guía para la Adecuación de Gobierno de las Universidades Públicas²⁹, en la que se desarrollan dos puntos: 1) aprobación de nuevos estatutos, y 2) elección de nuevas autoridades. Este instrumento se aplicó a las universidades públicas que aún no habían cumplido con adecuar su gobierno, con este fin la guía presentó todos los pasos que las universidades debían seguir para su adecuación; asimismo, estableció como plazo máximo para la designación de las nuevas autoridades el 31 de diciembre de 2015.

Una limitación para el cumplimiento de la adecuación de gobierno en las universidades públicas fue la demora del pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto con la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley Universitaria 30220. Esto mantuvo en suspenso todos los avances de la reforma, las autoridades universitarias tenían la esperanza de que el Tribunal Constitucional declare la derogatoria de la Ley Universitaria.

Sobre este punto, es importante señalar que una de las demandas fue contra la disposición complementaria transitoria primera de la Ley, proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública. Al respecto, el Colegio de abogados de Lima Norte señaló que esta disposición vulnera el derecho a ser elegido y a cumplir el mandato.³⁰

Este suspenso finalizó el 10 de noviembre de 2015, fecha en la que el Tribunal Constitucional se pronunció y declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley Universitaria.

2.3.3.2 Balance del licenciamiento institucional de las universidades

El licenciamiento institucional se inició de forma paralela a la adecuación de gobierno que venían realizando las universidades públicas. Esto debido a que, la fecha límite establecida para finalizar con la adecuación fue el 31 de diciembre de 2015 y, todavía, al mes de julio del 2016, siete universidades se resistían a implementarla, en tanto, 24 universidades ya habían elegido a sus rectores por voto universal. Asimismo, la superintendente Lorena Masías, señaló que, «el 100 % de universidades privadas ya presentaron sus estatutos según la norma, y que tres de estas (UTEC, PUCP y U. de Lima) ya tienen licencia institucional».³¹

²⁹ Aprobada mediante Resolución del Consejo Directivo n.º 002-2015-SUNEDU/CD.

³⁰ Ver sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de noviembre de 2015. Caso Ley Universitaria.

³¹ Ley Universitaria: a dos años de su vigencia, siete universidades se resisten a implementarla. (13 de julio de 2016). *LAMULA.PE*. Recuperado de : <https://redaccion.lamula.pe/2016/07/13/ley-universitaria-a-dos-anos-de-su-vigencia-siete-universidades-se-resisten-a-implementarla/redaccionmulera/>

Las universidades privadas fueron las primeras en iniciar el proceso de licenciamiento institucional, al cumplir con adecuar sus estatutos a la Ley. De acuerdo con el Primer Informe Bienal presentado por SUNEDU, el cronograma de presentación de licenciamiento inició el 15 de diciembre de 2015, y la adecuación de las CBC debía culminar el 31 de diciembre de 2017. En este lapso, solo 28 universidades obtuvieron su licenciamiento, de las cuales 17 universidades son privadas asociativas, 4 privadas societarias y 7 universidades públicas. En la tabla siguiente se puede visualizar el orden de las universidades al obtener su licenciamiento institucional:

Tabla 8

Primer grupo de universidades licenciadas

Nº	Universidad	Tipo de gestión	Departamento	Fecha de Licenciamiento
1	Universidad de Ingeniería y Tecnología	Asociativa	Lima	25/03/16
2	Pontificia Universidad Católica del Perú	Asociativa	Lima	6/07/16
3	Universidad de Lima	Asociativa	Lima	12/07/16
4	Universidad Peruana Cayetano Heredia	Asociativa	Lima	27/07/16
5	Universidad del Pacífico	Asociativa	Lima	27/07/16
6	Universidad para el Desarrollo Andino	Asociativa	Huancavelica	28/09/16
7	Universidad de Ciencias y Artes de América Latina	Societaria	Lima	12/10/16
8	Universidad Femenina del Sagrado Corazón	Asociativa	Lima	15/12/16
9	Universidad Ricardo Palma	Asociativa	Lima	31/12/16
10	Universidad de Piura	Asociativa	Piura	27/01/17
11	Universidad Nacional Agraria la Molina	Pública	Lima	20/03/17
12	Universidad Nacional Autónoma de Huanta	Pública	Ayacucho	19/04/17
13	Universidad Antonio Ruiz de Montoya	Asociativa	Lima	3/06/17
14	Universidad de San Martín de Porres	Asociativa	Lima	11/08/17
15	Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza	Pública	Amazonas	17/09/17
16	Universidad Nacional José María Arguedas	Pública	Apurímac	2/10/17
17	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	Societaria	Lima	6/10/17
18	Universidad San Ignacio de Loyola	Societaria	Lima	8/10/17
19	Universidad Marcelino Champagnat	Asociativa	Lima	12/10/17
20	Universidad Católica San Pablo	Asociativa	Arequipa	22/10/17
21	Universidad Privada del Norte	Societaria	Trujillo	11/11/17
22	Universidad de Ciencias y Humanidades	Asociativa	Lima	21/11/17
23	Universidad Nacional de Ingeniería	Pública	Lima	28/11/17
24	Universidad Privada de Tacna	Asociativa	Tacna	30/11/17
25	Universidad Nacional de Moquegua	Pública	Moquegua	6/12/17
26	Universidad Andina del Cusco	Asociativa	Cusco	23/12/17
27	Universidad Nacional del Altiplano	Pública	Puno	30/12/17
28	Universidad Católica de Santa María	Asociativa	Arequipa	31/12/17

Nota. Datos del portal web de Sunedu. Ver: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

Tal como muestra la tabla, en dos años de iniciado el proceso de licenciamiento, solo 28 universidades lograron obtener el licenciamiento institucional. Aunque, a la fecha del 11 de noviembre de 2017, presentaron su solicitud 136 instituciones.

En el año 2018, el proceso de licenciamiento tuvo como resultado: 58 universidades obtuvieron su licenciamiento institucional, tres universidades fueron denegadas, y 79 universidades seguían en evaluación³². En ese año, el 4 de abril, SUNEDU otorga licenciamiento institucional a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y es la trigésima cuarta universidad en licenciarse.

En enero de 2019, según el cronograma de licenciamiento, ninguna universidad funcionaría sin licenciamiento institucional; sin embargo, al cierre del 2018, continuaban en evaluación 79 universidades. A finales del año 2019, se llegó a 84 universidades licenciadas, 33 con licencia denegada, y 23 en evaluación.³³

Es recién, en enero del año 2020, que culminó el proceso de licenciamiento universitario, un año después del plazo establecido en el plan de implementación progresiva, este proceso tuvo como resultado, 92 universidades y dos escuelas de posgrado licenciadas³⁴, y 49 universidades y dos escuelas de posgrado con licencias denegadas.³⁵

De acuerdo con el modelo de licenciamiento, las universidades con licencia denegada deberán cumplir con un cierre progresivo y ordenado; así como garantizar a los estudiantes que podrán culminar su carrera en caso se encuentren en los últimos semestres. En el caso de los estudiantes que recién cursan los primeros ciclos podrán realizar sus traslados a universidades licenciadas. Al respecto, la Sunedu publicó la Resolución de Consejo Directivo n.º 044-2020-SUNEDU/CD, que establece que las universidades y escuelas de posgrado con licencia denegada podrán ampliar su plazo de cese hasta por tres años adicionales al período ya establecido, que fue de dos años, por lo que el cese tiene como plazo cinco años.

De lo expuesto, se observa que, la implementación del licenciamiento en las universidades públicas fue un proceso lento. Al inicio el mayor problema se dio referente a la adecuación del gobierno, donde las autoridades universitarias se resistieron a dar paso a la elección de nuevas autoridades. Asimismo, el licenciamiento de las universidades privadas fue un proceso más rápido frente al de las universidades públicas, así 21 universidades privadas y siete universidades públicas lograron licenciarse al 31 de diciembre de 2017.

³² Cifras presentadas por el II Informe Bienal elaborado por Sunedu.

³³ Cifras presentadas por el II Informe Bienal elaborado por Sunedu.

³⁴ Universidades y escuelas de posgrado licenciadas al 4 de enero del 2021.

Recuperado de: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

³⁵ Universidades y escuelas de posgrado con licencia denegada al 27 de febrero del 2021.

CAPÍTULO III. RESULTADOS: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS

En este capítulo se exponen y analizan los resultados de la investigación de acuerdo con los subobjetivos planteados. En el primer subcapítulo se presenta el proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional. El segundo, describe las características institucionales de San Marcos. Por último, el tercer subcapítulo, reconoce el rol de los actores participantes en el proceso (tercer subobjetivo), y determina la intervención de los factores de implementación en el proceso de licenciamiento institucional (cuarto subobjetivo).

Para el análisis de los resultados, se hace uso de análisis bibliográfico, análisis normativo y resultado de las entrevistas semiestructuradas. Asimismo, en la parte final de cada subcapítulo se expondrá a modo de síntesis el análisis del resultado.

3.1. Estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional

En esta sección se busca comprender el proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional. Al respecto, cabe señalar que el análisis se delimita temporalmente a la etapa inicial de constitución de la Sunedu; es decir, después de promulgada la ley universitaria (9 de julio de 2014) hasta la aprobación del modelo de licenciamiento institucional (30 noviembre de 2015).

En la exposición, de manera inicial se presenta los primeros pasos de implementación de la reforma universitaria. Posteriormente, se profundiza en el análisis de la organización institucional de la Sunedu y la política de licenciamiento.

3.1.1 Implementación de la reforma universitaria

Aprobada la ley universitaria, se concluye con las etapas del surgimiento del problema, inclusión en la agenda, formulación y decisión de la política. En consecuencia, se da inicio a la implementación de la reforma universitaria.

A puertas de implementarse la ley, diversos grupos políticos presentaron demandas de inconstitucionalidad contra la Ley Universitaria n.º 30220, en la que se cuestiona principalmente la creación de la Sunedu. A pesar de este inicio turbulento y de incertidumbre³⁶, con demandas de inconstitucionalidad admitidas a trámite, la implementación de la ley se desarrolló de forma paralela.

La Ley Universitaria, entre sus disposiciones complementarias, establece diversos mecanismos para el cumplimiento de sus fines, entre ellos resaltan:

³⁶ La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso de la ley universitaria se da recién el 10 de noviembre de 2015

Tabla 9*Disposiciones complementarias transitorias y finales*

Instituciones	Disposiciones	Detalle
ANR	Séptima. Grupo de Trabajo	Conformado por un representante del Minedu, ANR, y SBN, a instalarse en 10 días. Asimismo, tendrá un plazo no mayor a 90 días para realizar el cierre presupuestal de la ANR y Conafu.
	Octava. Representantes de la ANR ante órganos colegiados	La representación de los rectores de las universidades públicas y privadas se organizarán a través de asociaciones.
Sunedu	Cuarta. Comisión Organizadora	El Minedu, mediante resolución designa la Comisión Organizadora de la Sunedu.
	Sexta. Reglamento de Organización y Funciones - ROF	El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo del sector Educación, aprobará el ROF de la Sunedu en un plazo no mayor de 90 días.
Universidades públicas	Primera. Proceso de adecuación del gobierno de la universidad pública	Cesa la asamblea universitaria de las universidades públicas. En diez días calendario se constituye un comité electoral, la que conduce en un plazo de 25 días la elección de la asamblea estatutaria. La misma, en un plazo de 55 días, aprueba el nuevo estatuto de la universidad y establece el cronograma de elección de las nuevas autoridades.

Nota. Elaboración con base en la Ley Universitaria n.º 30220

A partir de las disposiciones complementarias, se aprueban tres instrumentos normativos que permiten constituir la Sunedu, como son: a) creación de la comisión de organización de la Sunedu, aprobada mediante Resolución Ministerial n.º 337-2014-MINEDU, el 22 de julio de 2014; b) conformación del grupo de trabajo encargado de realizar el cierre presupuestal, patrimonial, administrativo, de personal y financiero de la ANR y el Conafu, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 349-2014-MINEDU, de fecha 30 de julio de 2014, y c) reglamento de organización y funciones de la Sunedu, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 012-2014-MINEDU, de fecha 31 de diciembre de 2014.

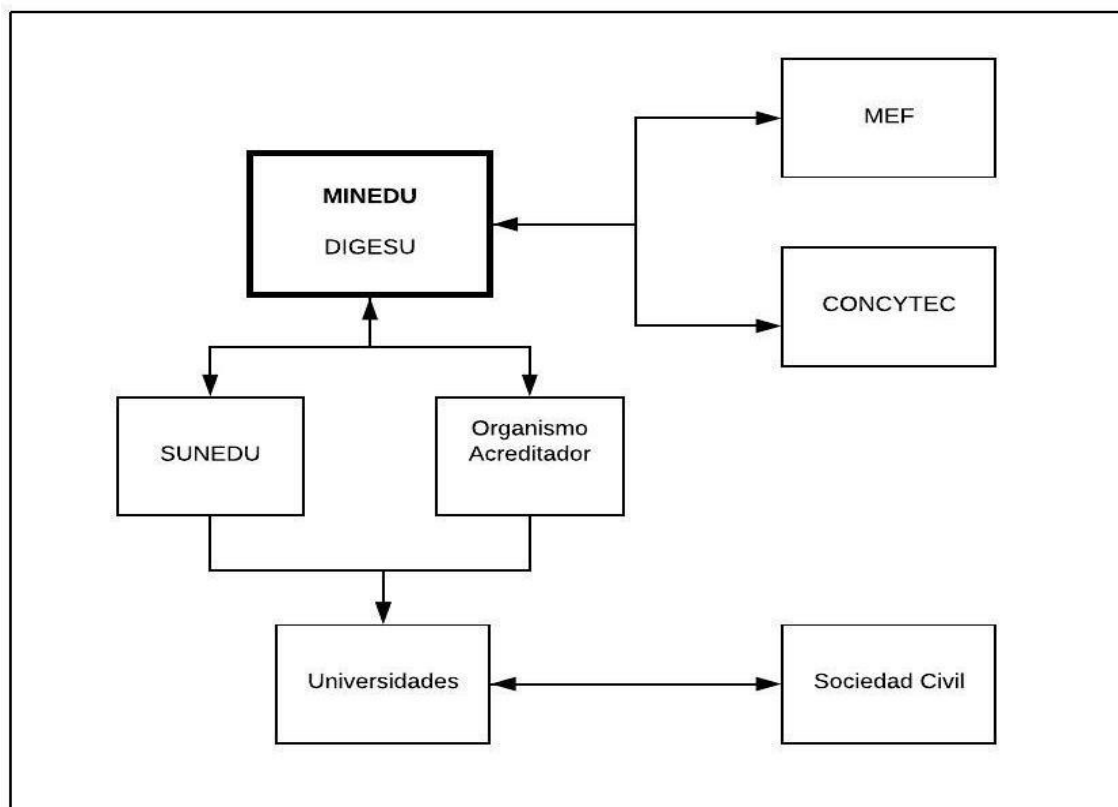
Asimismo, la Ley Universitaria permite estructurar un nuevo sistema universitario peruano. El Minedu es el ente rector que asume la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria. Crea la Sunedu, responsable del licenciamiento para las universidades. Sin embargo, es recién con la aprobación del Decreto Supremo n.º 16-2015-MINEDU, de fecha 25 de septiembre del año 2015, que se establece la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

La Política de Aseguramiento de la Calidad, es elaborado por la Digesu, la que se constituye como institución encargada de la articulación, seguimiento y evaluación. La política es sectorial y aplica a los actores involucrados en el Sistema de Educación Superior Universitario Peruano. Tiene por objetivo técnico la organización sistémica de los todos los actores participantes en la educación

superior universitaria y el desarrollo de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) (ver Figura 2).

Figura 2

Actores formales del nuevo sistema universitario peruano



Nota: Elaboración a partir de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

En tal sentido, la política tiene por visión lograr un sistema universitario de calidad, donde los actores involucrados se funcionen de manera sistémica. El Estado para el cumplimiento de sus objetivos, lo hace de manera directa por intermedio del Ministerio de Educación y los organismos de licenciamiento y acreditación de universidades, que se organizan de la siguiente manera:

- Minedu, se establece como ente rector y conduce el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SAC).
- Sunedu, responsable de la verificación de las CBC para otorgar el licenciamiento a las universidades, supervisa la permanencia de la calidad, fiscaliza los recursos públicos otorgados a las universidades.
- Sineace. Promueve la mejora de la calidad del servicio educativo de las universidades, a través de la acreditación, e impulsa una cultura de evaluación.

También, identifica a otros actores involucrados en la mejora de la calidad y establece las acciones específicas que deberán realizar en coordinación con el MINEDU.

- Concytec, diseña mecanismos para fomentar capacidades, infraestructura y equipamiento para el desarrollo de la investigación.
- MEF, diseña estrategias para mejorar la ejecución de recursos públicos y su incremento en las universidades públicas basado en resultados.

Asimismo, la política de aseguramiento de la calidad establece los pilares que deberán guiar la reforma universitaria en la construcción de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), este tiene como principal objetivo «lograr que la universidad cumpla con las CBC, que sean superados constantemente, en la búsqueda de la excelencia académica» (Minedu, 2015, p. 37). Los pilares que plantea la política son cuatro: pilar 1, información confiable y oportuna; pilar 2, fomento para mejorar el desempeño; pilar 3, acreditación para la mejora continua, y pilar 4, licenciamiento como garantía de las condiciones básicas de calidad.

Respecto al pilar 4, licenciamiento, la política plantea el siguiente lineamiento y acciones estratégicas:

- Lineamiento 11. «Asegurar que todas las universidades y sus programas de estudios conducentes a grados y títulos académicos cumplan con condiciones básicas de calidad para obtener y mantener su licenciamiento» (Minedu, 2015, p. 51).
- Acción estratégica 11.1. Sunedu norma las CBC exigibles para el licenciamiento, supervisa y fiscaliza a nivel nacional su cumplimiento.
- Acción Estratégica 11.2 Minedu diseña e implementa estrategias de apoyo para la movilidad de estudiantes de universidades que no logren obtener el licenciamiento.

De este modo, en el proceso inicial de la implementación de la reforma universitaria, se da cumplimiento a las disposiciones de la Ley Universitaria, y se elaboran instrumentos que permiten dar inicio a la constitución de la Sunedu; asimismo, se aprueba la Política de Aseguramiento de la Calidad que ordena los actores del sistema universitaria y establece como unos de sus pilares el licenciamiento institucional.

3.1.2 La organización de la Sunedu

El inicio del proceso de constitución de la Sunedu se da bajo el liderazgo de Lorena de Guadalupe Masias Quiroga, designada como Superintendente de la Sunedu, mediante Resolución Suprema n.º 003-2015-MINEDU, de fecha 19 de enero de 2015, con la que en adelante se tiene un trabajo de largo plazo y sostenido.

El primer Consejo Directivo de la Sunedu, órgano máximo y de mayor jerarquía de la institución, se constituye el 26 de mayo de 2015, después de un

proceso de concurso público de cinco de sus miembros. Tuvo como miembros a «Lorena Masías Quiroga (Minedu), quién lo preside; María Gisella Orjeda Fernández (presidente del Concytec), Antonio Pasquel Ruiz, Carlos Martín Benavides Abanto, Carlos Federico Barreda Tamayo, Oswaldo Delfín Zegarra Rojas y Silvestre Zenón Depaz Toledo» (SUNEDU, 2015).

Los miembros del Consejo Directivo de la Sunedu estaban alineados con la política. Esto es, en principio, un elemento importante para que la implementación de la política tenga mayores probabilidades de ser exitosa. Las figuras que resaltan, son Zenón Depaz y Gisella Orjeda, miembros del Consejo Consultivo convocados por el excongresista Daniel Mora para la creación de la ley universitaria.

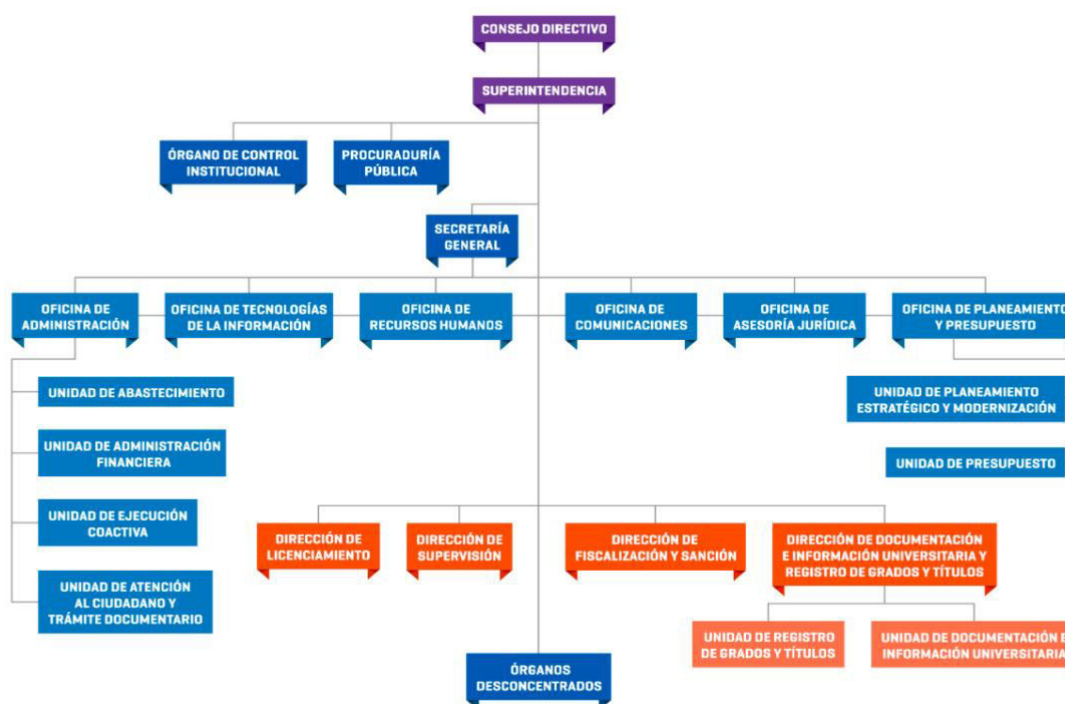
La Sunedu, de acuerdo con la Ley Universitaria, Art. 12 (2014), se crea como un organismo público técnico especializado adscrito al Minedu, cuenta con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa. Es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, que verifica el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad (Ibídem, Art. 13).

Asimismo, la ley establece las funciones generales de la Sunedu: aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudio; normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades; fiscalizar si los recursos públicos, la reinversión de excedentes y los beneficios otorgados por el marco legal de las universidades han sido destinados a fines educativo; entre otros (Ibídem, Art. 15).

En cuanto al Reglamento de Organización y Funciones de la SUNEDU (D.S. n.º 012-2014-MINEDU), establece su estructura orgánica (Figura 3) y principales funciones. Según el artículo 7 del ROF, el consejo directivo se constituye como órgano máximo y de mayor jerarquía de la Sunedu. Entre sus funciones resaltan: aprobar las políticas institucionales, planes, estrategias y las condiciones básicas de calidad; aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias de funcionamiento del servicio de educación superior universitaria (Ibídem, Art. 8).

Figura 3

Organigrama de la Sunedu.



Nota. Elaboración de Sunedu según el ROF.

La Superintendencia es la máxima autoridad ejecutiva de la Sunedu y tiene por principales funciones (Ibídem, Art. 14): ejecutar las políticas en materia de educación superior universitaria y proponer al Consejo Directivo las políticas institucionales, planes, estrategias y las condiciones básicas de calidad.

En relación específica con el licenciamiento institucional, es la Dirección de Licenciamiento, órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y ejecutar el proceso de creación y licenciamiento. Tiene como principales funciones: formular y proponer las CBC exigibles para aprobar o denegar el funcionamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios; conduce el proceso de aprobación o denegación de las solicitudes de licenciamiento (Ídem).

En cuanto a los recursos económicos para el funcionamiento y cumplimiento de sus objetivos de la Sunedu, se destacan los siguientes: recursos ordinarios asignados en las leyes anuales de presupuesto, recurso directamente recaudados, recursos provenientes de donaciones y de cooperación técnica internacional (Ibídem, Art. 55).

Con respecto a los recursos para la instalación de la SUNEDU, según lo establecido en la séptima disposición complementaria transitoria de la ley, se constituye un grupo de trabajo encargado de realizar el cierre presupuestal, patrimonial, administrativo, de personal y financiero de la ANR y el Conafu, en un plazo no mayor de 90 días desde su instalación.

El proceso de cierre de las instituciones mencionadas tuvo una fuerte resistencia. Por un lado, el Minedu, presentó una denuncia ante la Fiscalía Provincial Penal de Lima, contra el expresidente Orlando Velásquez de aquella institución por desobediencia a la autoridad y demora en actos funcionales en agravio del Estado.³⁷ Por el otro, la ANR, a través de su asesor legal, Marco Ruiz Luna, manifestó que el «grupo de trabajo es ilegal y que no entregarán ningún documento porque se formó a destiempo (el 31 de julio) y no en los días que ordenada la Ley Universitaria».³⁸

Así, se observa que la ex-ANR tuvo una actitud dirigida a obstaculizar la instalación de la SUNEDU. A través de diversos medios se anunciaba que la SUNEDU iniciaba en octubre³⁹, luego el 3 de diciembre⁴⁰, sin embargo, esto se postergó de forma reiterada. A través de la Resolución Ministerial n.º 542-2014, dado el 3 de diciembre, se amplía el plazo establecido en la disposición complementaria de la ley, hasta el 31 de diciembre de 2014.

La disputa final-se da en torno al local de la extinta ANR, que pretendía usarlo al reconstituirse como Asociación de Universidades del Perú (ASUP). La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), a través de su Resolución n.º 747-2014/SBN, declara extinta el uso por parte de la ANR del local ubicado en Calle Aldabas n.º 337, Santiago de Surco. Asimismo, con acta n.º 58-2014/SBN-DGPE-SDAPE, entrega formalmente el inmueble al Minedu para el funcionamiento de la Sunedu⁴¹. Es recién el 30 de diciembre de 2014 que la ANR entrega el local y la Sunedu inicia sus funciones en sus instalaciones a partir del 5 de enero de 2015. Al respecto de estas situaciones de resistencia frente a la Sunedu, uno de los entrevistados señala:

Se dio el local de la ex-ANR, que en realidad era un local del Ministerio de Educación, que lo ocupaba la ANR, lo tenía como una sesión, pero no querían irse, la gente de la ANR no quería irse, no quería salir del local, entonces fue un tema progresivo. (Anónima 1, exservidora de la Sunedu)

En lo que respecta al tema presupuestal, para el funcionamiento de la Sunedu y cumplimiento de sus fines institucionales, en concordancia con la octava disposición complementaria transitoria de la ley, se establece realizar transferencias presupuestarias. Por ello, el MEF, mediante el Decreto Supremo n.º 005-2015-EF, el 16 de enero de 2015, autoriza la transferencia a favor del

³⁷ Ministerio de Educación denunció a funcionarios de la ANR. *El Comercio*, 2 de octubre de 2014. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/lima/ministerio-educacion-denuncio-funcionarios-anr-370223>

³⁸ ANR rechaza su desactivación y denuncia al Minedu. *El Comercio*, 3 de octubre de 2014. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/anr-rechaza-desactivacion-denuncia-minedu-283184>

³⁹ Ley Universitaria: Sunedu funcionará a partir de octubre. *La Prensa.pe*, 2 de septiembre de 2014. Recuperado de: https://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-ley-universitaria-sunedu-funcionara-partir-octubre-31160?ref=te_puede_interesar&ft=internas

⁴⁰ Ley Universitaria: Sunedu iniciará funciones el 3 de diciembre. *La Prensa.pe*, 8 de octubre de 2014. Recuperado de: https://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-ley-universitaria-sunedu-iniciara-funciones-3-diciembre-33122?ref=te_puede_interesar&ft=internas

⁴¹ Ministerio de Educación ratifica mandato de la SBN sobre uso de local para funcionamiento de la Sunedu. Comunicado de Minedu, 15 de diciembre de 2014. Recuperado de: http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/comunicado_ley_universitaria3.pdf

pliego 0118, correspondiente a la Sunedu, con una suma de S/ 10 479 275, por la fuente de financiamiento de recursos ordinarios.

En correspondencia con los recursos, según la teoría de la implementación, la asignación de recursos económicos es vital para garantizar que la ejecución de la política tenga mayores probabilidades de éxito (Rein y Rabinovitz, 2007 [1978])

Con el presupuesto asignado, la Sunedu elabora el primer Plan Operativo Institucional (POI) 2015, aprobado con Resolución de Superintendencia n.º 17-2015-SUNEDU. En la etapa inicial se programaron actividades y metas físicas enfocadas en dos principales:

- Acciones centrales: conducción y orientación superior. Para concretar el funcionamiento y operatividad de la institución, los recursos se destinaron a implementar la Alta Dirección, Consejo Directivo, Órganos de Línea, Órganos de Asesoramiento y Apoyo, su presupuesto asignado fue de S/ 7 375 138.
- Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos: Obligaciones previsionales. De acuerdo con la ley universitaria, la Sunedu asume la administración y pago a los pensionistas de la cesada ANR, su presupuesto asignado fue de S/ 3 104 137.

Posteriormente, como resultado del cierre presupuestal de la ex-ANR, se transfieren en dos oportunidades saldos financieros registrados en la Cuenta Única del Tesoro Público-CUT, con a cargo a la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados. El primero se autoriza el 4 de agosto de 2015, mediante Resolución de Superintendencia n.º 44-2015-SUNEDU, con un monto de S/ 13 785 758. El segundo de fecha 27 de agosto de 2015, aprobado por Resolución de Superintendencia n.º 060-2015-SUNEDU, se incorpora el monto de S/ 12 753 793. De este modo, la suma asciende a un monto total de S/ 26 539 551.

Con las nuevas asignaciones, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), correspondiente a Sunedu para el año 2015 ascendió a un total de S/ 37 018 826. La asignación adicional permitió hacer una reformulación del POI 2015, considerando mayores acciones específicas:

- Acciones centrales, se programaron actividades y tareas de la Alta Dirección, Órgano de Defensa Jurídica y de los Órganos de Asesoramiento y Apoyo, su presupuesto asciende al monto de S/ 23 550 918.
- En asignaciones presupuestales que no resultan en productos, la programación de actividades y tareas de los órganos de línea asciende al monto de S/ 13 467 908.

En cuanto a este último, se programaron actividades operativas de los órganos de línea, en el caso de la Dirección de Licenciamiento tuvo una asignación presupuestal de S/ 2 455 805, esto le permitió proyectar las siguientes actividades:

- Elaborar la Directiva del Proceso de Licenciamiento.
- Elaborar el Manual del Evaluador.
- Elaborar el Plan de Implementación del Proceso de Licenciamiento.
- Elaborar el Plan de Comunicaciones de la Dirección de Licenciamiento.
- Definir el Modelo de Condiciones Básicas de Calidad para el Licenciamiento de Universidades.

Referente al proceso de constitución de la Sunedu, un rol importante lo tuvo el Minedu, al facilitar la aprobación de instrumentos normativos que permitieron su instalación, asimismo, la asignación de personal. Sobre ello, uno de los entrevistados señala:

Al inicio las acciones correspondieron al Ministerio de Educación en la medida en que era la institución que debía generar las condiciones para que se institucionalizará Sunedu, en cuanto a su aparato administrativo, la logística y todo lo demás. Eso correspondió a la gestión del ministro Saavedra. Entonces, lo primero que hicieron fue acondicionar el local naturalmente y el ministerio proveyó también el personal básico para Sunedu. (Zenón Depaz, exmiembro del Consejo Directivo de Sunedu)

De lo presentado, se aprecia que el proceso de organización de la Sunedu fue complejo. En principio, se tuvo una fuerte resistencia por parte de las autoridades de la ex-ANR que obstaculizó el inicio de las funciones de la Sunedu, puesto que se negaban a ejecutar el cierre presupuestal, administrativo, patrimonial y financiero de la institución. Asimismo, se resistieron a dejar el local dispuesto para el funcionamiento de Sunedu. A pesar de ello, la Sunedu logró instalarse, contó con transferencias presupuestales y elaboró su plan operativo institucional donde plasmó acciones para concretar el funcionamiento y operatividad de la institución. En este proceso fue importante el rol que tuvo el Minedu al disponer instrumentos normativos y personal para el inicio de funciones de la Sunedu.

3.1.3 El procedimiento del licenciamiento institucional

La elaboración del procedimiento del licenciamiento institucional estuvo a cargo de la Dirección de Licenciamiento. En esa línea, propuso el documento base para dar inicio al licenciamiento denominado: «Modelo de Licenciamiento y su Implementación en el Sistema Universitario Peruano», aprobado en noviembre de 2015.

Al respecto, en el documento se precisa sobre la naturaleza de las CBC y su relación con la realidad del sistema universitario peruano: «un nivel muy bajo no opera como filtro y uno muy elevado inhibe el crecimiento de la oferta universitaria» (Sunedu, 2015, p. 26). En esa línea, el modelo de licenciamiento planteado señala la importancia de establecer criterios de calidad de acuerdo con la realidad del país. Referente a este punto, uno de los entrevistados señala:

Como suele ser en estos casos, si ya existe una ejecución comprobada y además exitosa, que la hay en América Latina y en el resto del mundo, obviamente no perdamos de vista que el Perú era prácticamente el último país en llegar a procesos de ese tipo, llevábamos un retraso en este tema con relación incluso a los países de la región. Entonces había que examinar lo ejecutado en estos países, alguno de los cuales fueron referentes importantes, Colombia y Chile. También, éramos conscientes que tener un modelo propio, justamente a partir del balance ya hecho por esos países sobre lo que habían avanzado, así daban cuenta de algunos elementos que no podían reiterarse; entonces, era la posibilidad de diseñar un modelo propio que nos pudiera poner incluso por delante de estos países apoyándonos claro en la experiencia que ellos ya habían tenido. Entonces fue un modelo que se desarrolló tomando en cuenta los avances y las limitaciones de esas otras experiencias y las peculiaridades aquí en el Perú. (Zenón Depaz, exmiembro del Consejo Directivo de Sunedu)

Asimismo, para la elaboración de las CBC, la Sunedu parte de los aspectos básicos establecidos para el licenciamiento de universidades contenidos en el artículo 28 de la Ley Universitaria:

- 28.1 La existencia de objetivos académicos; grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondientes.
- 28.2 Previsión económica y financiera de la universidad a crearse compatible con los fines propuestos en sus instrumentos de planteamiento.
- 28.3 Infraestructura y equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones (bibliotecas, laboratorios, entre otros).
- 28.4 Líneas de investigación a ser desarrolladas.
- 28.5 Verificación de la disponibilidad del personal docente calificado con no menos del 25 % de docentes a tiempo completo.
- 28.6 Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros).
- 28.7 Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (Ley Universitaria, Art. 28, 2014)

Asimismo, se adopta el concepto de calidad señalado por la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, definida: «[...] calidad como adecuación a propósitos; es decir, la calidad se define como el grado de ajuste entre las acciones que lleva a cabo la universidad o programa académico para implementar las orientaciones contenidas en la misión y propósitos institucionales, y los resultados que dichas acciones obtienen» (Sunedu, 2015, p. 15).

De esta forma, Sunedu establece las CBC para el Licenciamiento Institucional, para ello, considera utilizar indicadores objetivos y verificables, 8 condiciones y 55 indicadores⁴². Estas condiciones recogen lo señalado por la ley

⁴² El detalle de estos indicadores se puede ver en el Anexo 2: "Condiciones Básicas de Calidad-CBC" del Modelo de Licenciamiento.

universitaria; además, se añade la condición VIII como complementaria, referida a la transparencia de universidades.

El licenciamiento de las universidades se establece como una condición obligatoria para su funcionamiento, según el artículo 13 de la ley. El proceso de licenciamiento inicia con un enfoque de aseguramiento de las condiciones básicas de calidad a nivel institucional, es decir a nivel de universidades y filiales.

De ese modo, la primera fase del licenciamiento será a nivel institucional. La segunda implica el licenciamiento de programas, que se aplicarán tanto a nuevos programas de estudios, como aquellos que sean parte de la oferta académica al momento de renovar la licencia institucional de la universidad.

En concreto el licenciamiento institucional, tiene por «[...] objetivo verificar que las universidad públicas y privadas, nacionales y extranjeras, así como sus filiales, cumplan con las CBC establecidas por la Sunedu para ofrecer el servicio superior universitario y autorizar su funcionamiento» (Sunedu, 2015, p. 31)

El proceso está a cargo de la Dirección de Licenciamiento de la Sunedu, tiene por función conducir el proceso de aprobación o denegación de las solicitudes de licenciamiento institucional. Posteriormente, es el Consejo Directivo de Sunedu, quien deniega o aprueba la licencia de funcionamiento institucional.

Respecto al proceso de obtención de la licencia de funcionamiento institucional, se establecen tres etapas del procedimiento:

Tabla 10

Etapas del procedimiento del licenciamiento institucional

Etapas	Días	Consiste
Primera etapa. Revisión documentaria.	45 días hábiles	Revisión de la documentación que sustenta el cumplimiento de las CBC por parte de la universidad
Segunda etapa. Verificación presencial de las CBC	45 días hábiles	Realiza la verificación in situ del cumplimiento de las CBC
Tercera etapa. Emisión de la resolución	30 días hábiles	Evaluación del Informe Técnico de Licenciamiento por parte del Consejo Directivo para emitir la resolución.

Para facilitar la aplicación de las etapas del licenciamiento en las universidades, se elaboró un Plan de Implementación Progresiva. El inicio de su ejecución comprende tres años desde el año 2016. Así, la Sunedu (2015) señala: «ninguna universidad podrá funcionar sin licencia de funcionamiento institucional a partir de enero de 2019» (p.58).

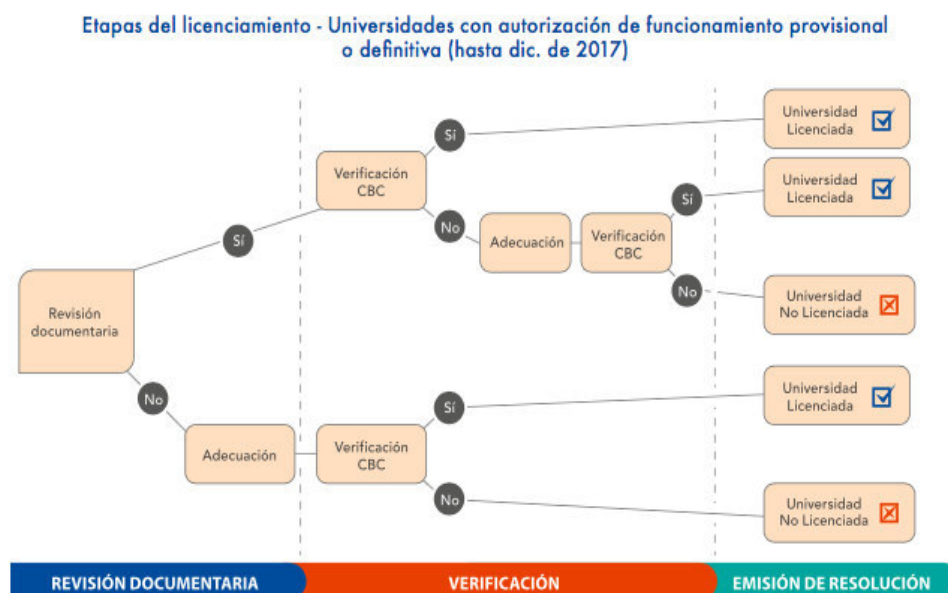
En el Plan de Implementación Progresiva se considera a las 142 universidades, 76 universidades con autorización definitiva otorgadas por Conafu; 53 universidades con autorización provisional otorgadas por Conafu; 13

universidades con ley de creación que no cuentan con autorización; también incluye el procedimiento que deberán seguir las universidades nuevas.

En el caso de las universidades con autorización provisional o definitiva, el plan de implementación contempla la presentación de un plan de adecuación, en caso la universidad no cumpla con las CBC. Este plan deberá ser presentado en un máximo de (30) días hábiles, después de haber sido notificado. También, deberá consignar el plazo de adecuación que requiera para subsanar las observaciones realizadas, este no superará el plazo máximo de adecuación (diciembre de 2017). Asimismo, se precisa que el plan puede ser presentado durante el procedimiento de licenciamiento, ya sea durante la etapa de revisión documentaria o la etapa de verificación (ver Figura 4).

Figura 4.

Etapas del licenciamiento de universidades con autorización de funcionamiento provisional o definitiva



Nota. Gráfico extraído del modelo de licenciamiento elaborado por SUNEDU.

El plan estableció un cronograma de solicitud de licenciamiento⁴³ de las universidades que cuentan con autorización provisional y definitiva. Estas son un total de ocho grupos y 130 universidades, de acuerdo con la antigüedad de su autorización. En el documento se precisa que el cronograma no restringe a que la universidad pueda presentar su solicitud con anterioridad a la fecha establecida. Asimismo, en caso la universidad no se presente hasta el plazo máximo de adecuación (diciembre de 2017), se realizará una verificación de oficio.

⁴³ El detalle del cronograma se puede ver en el Anexo 4: «Cronograma-Solicitud de Licenciamiento Institucional» del Modelo de Licenciamiento.

De lo presentado, se observa que, la elaboración del procedimiento del licenciamiento institucional estuvo a cargo de la Dirección de Licenciamiento de la Sunedu. El modelo de licenciamiento fue planteado tomando en consideración referencias internacionales, pero se establecieron criterios de calidad de acuerdo con la realidad del país, considerando que debe ser un filtro posible de cumplir. Ahora bien, en las CBC planteadas por la Sunedu se tomó como base las siete CBC aprobadas en la ley universitaria, pero se añadió la CBC «transparencia de la universidad» de forma complementaria. El licenciamiento contempló el cumplimiento de ocho CBC y 55 indicadores, y es de carácter obligatorio para las universidades. Asimismo, estableció un plan de implementación según el tipo de universidad, y un cronograma de presentación de solicitudes por parte de las universidades.

Finalmente, respecto al procedimiento de licenciamiento institucional elaborado por Sunedu, sitúa a la universidad como un proveedor de información hacia el Estado y el mercado; según la discusión teórica formulada por Rodríguez (2011) en las universidades de Chile, Colombia y México sucede lo mismo, el aseguramiento de la calidad se ha enmarcado en el cumplimiento de ciertos indicadores verificables que permiten la evaluación de condiciones mínimas para su funcionamiento.

En el subcapítulo presentado se expone el proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional. Para la presentación de los resultados se hace uso de un análisis normativo, documentario, entrevistas y referencia a discusiones teóricas.

Así tenemos, de manera inicial la presentación de la implementación de la reforma universitaria, donde se da cumplimiento a las disposiciones de la Ley Universitaria y se elaboran instrumentos que permiten la constitución de la Sunedu; asimismo, se aprueba la Política de Aseguramiento de la Calidad que ordena los actores del sistema universitario y se establece como uno de sus pilares el licenciamiento institucional.

En un segundo punto, se enfatiza en el proceso de estructuración de la Sunedu, del cual se puede señalar que fue lento y complejo. Del análisis se reconoce una fuerte resistencia por parte de las autoridades de la ex-ANR, quienes obstaculizaron el inicio de las funciones de la Sunedu. Sin embargo, la Sunedu logró instalarse, contó con transferencias presupuestales y sus primeras acciones estuvieron enfocadas en concretar el funcionamiento y operatividad de la institución. Asimismo, en este proceso de estructuración fue importante el rol que tuvo el Minedu, al disponer de instrumentos normativos, y personal para el inicio de funciones de la Sunedu.

En un tercer punto, se analiza el procedimiento del licenciamiento institucional. Al respecto, el modelo de licenciamiento se elaboró tomando en consideración referencias internacionales, pero se establecieron criterios de

calidad de acuerdo con la realidad del país. Asimismo, Sunedu añadió la CBC «transparencia de la universidad» de forma complementaria a las siete CBC aprobadas en la ley universitaria. Al respecto, de la discusión teórica se puede sostener que, el licenciamiento institucional elaborado por Sunedu sitúa a la universidad como un proveedor de información hacia el Estado y el mercado. De acuerdo, con Rodríguez (2011) en las universidades de Chile, Colombia y México el aseguramiento de la calidad se ha enmarcado en el cumplimiento de ciertos indicadores verificables que permiten la evaluación de condiciones mínimas para su funcionamiento. Para ser más preciso, el modelo de licenciamiento se asemeja bastante al caso de Chile, donde la evaluación de la calidad universitaria se asocia con la búsqueda de la «excelencia académica», estos indicadores son infraestructura adecuada, grados de los profesores, laboratorios apropiados y biblioteca completa (Gonzáles, 2003).

De todo lo expuesto, se puede sostener que el proceso inicial de estructuración de la Sunedu fue complejo y lento, se presentó una resistencia fuerte por parte de las ex-ANR; sin embargo, se pudo constituir, para ello fue fundamental el rol que cumplió el Minedu al aprobar instrumentos normativos y brindar apoyo logístico. En cuanto al procedimiento del licenciamiento, este se formuló considerando experiencias internacionales, pero con criterios de calidad de la realidad del sistema universitario peruano, de forma que las CBC planteadas puedan servir de filtro intermedio; es decir, permitir el funcionamiento de universidades de calidad.

3.2 Entender San Marcos: características institucionales

En este subcapítulo se describe las características institucionales de San Marcos, y así poder entender su naturaleza como universidad. En esa línea, primero se sitúa a la institución en su contexto histórico. Y, segundo, se presenta las características específicas de la universidad como: investigación científica, autonomía universitaria, presupuesto institucional y gobierno de la universidad.

3.2.1 Contexto histórico

San Marcos, Decana de América, es la primera universidad de América, creada por Real Cédula del 12 de mayo de 1551. Así lo afirma Marticorena (2000), al realizar un estudio histórico-jurídico, evidenciar la invalidez de la «mítica» bula de 1538 para crear la universidad en Santo Domingo y precisar la verdadera fundación de la universidad de Santiago Depaz en 1558 mediante Real Cédula. De este modo, San Marcos de Lima queda como decana y primera de América.

Para entender la larga historia de San Marcos, diversos autores la estudiaron por etapas. La historiadora Carlota Casalino destaca tres etapas de la historia de San Marcos: a) la colonizadora; b) la nacional, modernizada y profesionalizante, y c) la democratizadora. La primera etapa, abarca de 1551 hasta 1850, debe ser entendida en el marco de una política regalista, propia de una monarquía católica, cuyo afán era cristianizar a los habitantes de las tierras

conquistadas. La segunda etapa, tiene dos ciclos modernizadores, el primero a mediados del siglo XIX, producto del boom de guano, en este ciclo los colegios de Medicina San Fernando y de San Carlos se incorporan a San Marcos. Y el segundo ciclo es a partir de las políticas de reconstrucción después de la Guerra del Pacífico, finales del siglo XIX, en el cual se da el apogeo de las ideas positivistas e idealistas. La tercera etapa de San Marcos, tiene sus inicios en 1920, con la influencia de la reforma universitaria de Córdova, y durante el gobierno de Leguía; sin embargo, es con el rectorado de José Encinas, que se sienta las bases para la creación de instituciones inclusivas en la universidad, recoge los postulados de la reforma de Córdova referente al cogobierno y busca autonomía del poder político. Esta etapa, finaliza con la reforma universitaria consagrada en la Ley n.º 23733, pero que a su vez es un periodo en donde la universidad y su relación con el Estado, se pierde, y se refleja en el bajo presupuesto recibido (Casalino, 2017).

Un estudio más extenso de la historia de San Marcos en el siglo XX, es el desarrollado por Manuel Burga (2003), quien la divide en cuatro periodos: «a) Universidad de las élites (hasta 1916); b) Universidad de las clases medias (1917-1960); c) Universidad popular “clasista” (1961-1995), y d) Universidad Popular “abierta” (1995-2001)» (p.23).

Estos cuatro periodos denominados por el historiador Manuel Burga responden a que en cada uno de ellos predominaron determinados sectores sociales. De este modo, en el periodo de la universidad de las élites, su población estudiantil mayoritaria era la élite limeña que buscaban ser profesionales en medicina, derecho, ciencias o humanidades. El periodo de la universidad de las clases medias, provincianas y limeñas es reconocido como uno de los más brillantes en la historia de San Marcos, donde resaltaron muchos científicos y académicos, destacando los intelectuales de la Generación del Centenario. El periodo siguiente, universidad popular «clasista», es la irrupción de los sectores populares mayoritariamente provincianos. En esta etapa la universidad experimenta el modelo universidad popular, científica y democrática, en la que se busca formar profesionales técnicos, con espíritu crítico, que de luz revolucionariamente a la nueva sociedad de un nuevo Perú. Finalmente, la universidad popular «abierta», es representada por las denominadas nuevas clases medias, sectores sociales C, de los nuevos distritos periféricos, como San Juan de Lurigancho, Los Olivos y San Martín de Porres (Burga, 2003).

Manuel Burga (2003) explica las consecuencias del proceso antes descrito, dos de ellas son: a) masificación y deterioro académico, el incremento de la matrícula de estudiantes de pregrado de 12 000 alumnos en 1960 a 29 500 en el 2000, trajo consigo una pérdida de la excelencia académica; y b) abandono presupuestal del Estado, en 1960 el Estado cubría el 80 % del presupuesto institucional de San Marcos, y en el 2000, solo el 49 % proviene del tesoro público, el 50 % de los recursos directamente recaudados y el 1 % de cooperación técnica internacional. Esto hizo que San Marcos sea una universidad híbrida: mitad pública, mitad privada.

En la actualidad, San Marcos se encuentra en el proceso de implementación de la reforma universitaria, obtuvo el licenciamiento institucional en el año 2018 por 10 años, un reconocimiento a su trayectoria de 470 años. La

universidad implementó diversas políticas, como las elecciones universales, estudios generales, fomento a la investigación para obtención de bachillerato por modalidad de tesis, cese de docentes, entre otros.

De lo presentado, se puede señalar que San Marcos tiene una larga trayectoria histórica, siendo la primera universidad del Perú y América. En este proceso la universidad ha tenido cambios importantes y es contextualizada por etapas. De los estudios históricos, resalta el planteamiento de Manuel Burga (2003), quien la divide en cuatro etapas según el sector social predominante: universidad de las élites, clases medias, popular clasista y popular abierta. Asimismo, Burga sostiene que la universidad, en la actualidad, tiene un deterioro académico debido a una excesiva masificación de la matrícula y que el Estado tiene abandonada presupuestalmente a la universidad, donde solo el 50 % de los recursos de la universidad proviene el tesoro público.

3.2.2 Características

3.2.2.1 Investigación científica.

San Marcos, es reconocida por su trayectoria en la investigación; a nivel de producción científica de las universidades peruanas, San Marcos se ubica en el tercer lugar con un puntaje de 49.94, por debajo de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (100) y Pontificia Universidad Católica del Perú (81.04), según el ranking general elaborado por Sunedu con base a Web of Science (Sunedu, 2020).

Referente a la producción científica por publicaciones de los docentes en universidades peruanas no se cuenta con un ranking; sin embargo, si se tiene un registro de investigadores en el Registro Nacional de Ciencia y de Innovación Tecnológica (Renacyt) del Concytec, que da cuenta que del total de 4,266 investigadores a nivel de las universidades peruanas, 386 son docentes investigadores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 172 de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, y la Pontificia Universidad Católica del Perú con 165 investigadores⁴⁴ (ver Tabla 11).

⁴⁴ Conoce quiénes, dónde y qué estudian los investigadores peruanos en el Renacyt, 2019. Concytec. Recuperado de: <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/noticias/2002-conoce-a-quienes-donde-y-que-estudian-los-investigadores-peruanos-en-el-renacyt>

Tabla 11*Top 5 de universidades con docentes investigadores en el Renacyt*

Universidad	Inv. Carlos Monge	Inv. María Rostworowski	Total
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	142	244	386
Universidad Peruana Cayetano Heredia	82	90	172
Pontificia Universidad Católica del Perú	61	104	165
Universidad Nacional Agraria La Molina	30	69	99
Universidad Nacional de Ingeniería	38	52	90

Nota. Elaboración con base a información de Concytec, 2019.

De este modo, se aprecia que, San Marcos tiene una reconocida trayectoria a nivel de la investigación científica y lidera el ranking en producción científica a nivel de las universidades públicas; asimismo, a nivel de docentes investigadores lidera entre todas las universidades la cantidad de docentes registrados en el Renacyt.

3.2.2.2 Autonomía universitaria.

De acuerdo con Burga (2008), uno de los modelos en la historia de la universidad peruana fue la universidad científica o modelo de la Reforma de Córdoba en el periodo (1919-1990), la que tiene por rasgo esencial la autonomía y el cogobierno entre docentes y estudiantes.

San Marcos, en el rectorado de José Antonio Encinas, en 1931, recoge los postulados de la Reforma de Córdoba e implementa el cogobierno, asimismo busca autonomía del poder político (Casalino, 2017). A nivel del Estado, es recién con la Ley n.º 23733, del año 1983, que se recoge el principio de la autonomía en su artículo 4, que señala «la autonomía es inherente a las universidades». De este modo, San Marcos de conformidad con la ley universitaria, mediante Resolución Rectoral n.º 78337 de setiembre de 1984 aprueba su estatuto, en la que establece la autonomía universitaria como uno de sus principios y en el artículo 5 señala: «la autonomía normativa, académica, administrativa, económica y de gobierno [...]»; asimismo, en su artículo 8 señala: «toda violación a la autonomía universitaria, incluidos Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales y otros dispositivos, serán objeto de denuncia por parte del Rector ante la instancia correspondiente y de no aplicación respectiva».

Posteriormente, con la reforma universitaria y promulgación de la Ley Universitaria n.º 30220, de julio de 2014, también se reconoce el principio de la autonomía universitaria en su artículo 5; asimismo, en el artículo 8 señala: «El Estado reconoce la autonomía universitaria». Del mismo modo, San Marcos, mediante Resolución Rectoral n.º 03554-R-16 de julio de 2016 aprueba su nuevo estatuto, en su artículo 5 reconoce como principio la autonomía universitaria;

asimismo, en el artículo 7 señala que la autonomía se ejerce a nivel normativo, administrativo, de gobierno, académico y económico.

De lo presentado, se reconoce que, San Marcos ha mantenido vigente el principio de la autonomía universitaria desde el rectorado de José Encinas hasta la actualidad, este principio se manifiesta de manera explícita en los estatutos universitarios de 1984 y 2016. De este modo, se presenta como hallazgo que la autonomía universitaria es una característica esencial en el funcionamiento de la universidad. Al respecto de esta característica, como se verá en los factores de la implementación, será un elemento importante en la adaptación mutua entre la Sunedu y San Marcos.

3.2.2.3 Presupuesto institucional.

San Marcos a nivel presupuestal, a consideración de Manuel Burga (2003), es una universidad híbrida, puesto que su financiamiento es mitad público y mitad privado. Así tenemos que, la universidad tiene dos fuentes de financiamiento principales: 1) los recursos ordinarios, destinados por el tesoro público y 2) recursos directamente recaudados, son recursos generados por la propia universidad.

A modo de evidenciar la situación expuesta, se presenta el presupuesto institucional del año 2016, según la siguiente tabla:

Tabla 12

Presupuesto institucional de San Marcos, 2016

Fuentes de financiamiento	PIA (S/)	PIM (S/)	PIM (%)
Recursos ordinarios	239 480 294	249 685 375	50.87
Recursos directamente recaudados	200 109 382	231 329 781	47.13
Donaciones y transferencias	90 000	9 653 103	1.97
Recursos determinados	96 494	133 517	0.03
Total	439 776 170	490 801 776	100.00

Nota. Elaborado con datos de Consulta amigable, MEF, consultado el 8 de noviembre de 2021.

De la información presupuestal presentada, se observa que, en efecto San Marcos dispone de dos fuentes principales de financiamiento; los recursos ordinarios, que representan alrededor del 50 %, y sus recursos propios son un aproximado del 47 %. Esta situación confirma que la universidad tiene un reducido financiamiento público y ha de recurrir a sus recursos propios para

poder sostenerse, los cuales provienen de actividades como venta de bienes y servicios, servicios académicos, centro preuniversitario y capacitaciones.

3.2.2.4 Gobierno de la universidad.

San Marcos tiene como parte de su autonomía el ejercicio de su gobierno universitario; esto es reconocido en su estatuto vigente en el inciso c del artículo 7, donde señala: «ejercer la libertad de elegir, revocar, renovar a sus autoridades; nombrar, promover, ratificar o sancionar a su personal docentes, discente y administrativo de acuerdo con el Estatuto y reglamentos respectivos».

San Marcos se gobierna de manera autónoma y democrática entre docentes, estudiantes y graduados. Vale señalar que, en el estatuto de la universidad se reconoce como principio el cogobierno universitario, que establece la participación en el gobierno de los docentes y estudiantes (artículo 4); este principio es recogido originalmente de la Reforma de Córdova y fue implementado en el rectorado de José Encinas, en 1931.

Referente a la estructura del gobierno de la universidad, se expone, en el Estatuto San Marcos, Art. 47 (2016), que se ejerce a través de los órganos colegiados de gobierno y autoridades. Estos órganos colegiados son la asamblea universitaria, consejo universitario, y el consejo de facultad; asimismo, las autoridades son el rector, los vicerrectores y los decanos. Es preciso mencionar que la participación de los estudiantes se da en los órganos colegiados y sus representantes constituyen el tercio del número total de miembros de la asamblea.

En esa línea, la autoridad de la universidad es el rector, que asume como personero y representante legal de la universidad. Según el estatuto, el rector preside el consejo universitario y la asamblea universitaria, así como dirige la actividad académica de la universidad, su gestión administrativa, económica y financiera (artículo 62). Asimismo, para ser elegido se requiere ser docente ordinario en la categoría de principal con no menos de cinco años en la categoría (artículo 61); y es elegido por un periodo de cinco años por votación universal (artículo 80).

De lo presentado, se puede señalar que San Marcos tiene un gobierno universitario autónomo y recoge el cogobierno entre estudiantes y docentes. Asimismo, sus autoridades universitarias son elegidos por la comunidad académica de la universidad, en el caso del rector es elegido por estudiantes y docentes. No hay una injerencia externa a la comunidad universitaria para el ejercicio de su gobierno.

En el subcapítulo presentado se identifica las características institucionales de San Marcos. Para la presentación de los resultados se hace uso de un análisis bibliográfico, normativo y referencia al marco teórico.

De lo expuesto, se puede sostener que San Marcos tiene por características institucionales: a) universidad con trayectoria histórica, siendo la universidad más antigua del Perú y América; b) universidad con alta en producción científica, lidera el ranking en producción científica a nivel de las universidades públicas; c) universidad con autonomía universitaria, mantiene vigente el principio de la autonomía de manera explícita en el estatuto del 2016; d) universidad presupuestalmente híbrida, al tener dos fuentes de financiamiento principales, recursos ordinarios (aprox. 50 %) y recursos propios (aprox. 47 %), y e) universidad con gobierno autónomo, sus autoridades son elegidos por la comunidad académica.

Del contraste con la discusión teórica, se tiene que San Marcos, en su tipo de gobierno, es «colegiado o académico» según el planteamiento de Bruner (2011), al tener una fuerte autonomía universitaria, libre de interferencias externas y es dominada por académicos. Asimismo, a nivel presupuestal, en línea con Bruner, San Marcos sería de partes «interesadas», al evolucionar y convertirse en una empresa de servicios y mercantilizar sus funciones para obtener fuentes de financiamiento alternas al presupuesto público; acerca de esto, Burga (2003) la caracteriza como universidad híbrida al tener casi al 50 % el presupuesto ordinario y recursos propios.

Entonces, se puede afirmar que San Marcos en su tipo de gobierno es «colegiado» por su fuerte dosis de autonomía y dominada por académicos; a nivel presupuestal es «de partes interesadas» o «híbrida», por depender tanto de recursos ordinarios y propios, además, de ser histórica, y tener una alta producción científica.

3.3 El proceso de licenciamiento institucional de San Marcos

En este sub capítulo se desarrollan dos sub objetivos de la investigación: primero, se expone los actores que participaron en el proceso de licenciamiento; y, segundo, se presenta la intervención de los factores de la implementación en el licenciamiento. De manera inicial se presenta una línea de tiempo que apunta los principales sucesos del licenciamiento. Luego, se describen los actores participantes en el proceso, desde la tipología desarrollada por Knoepfel, Larrue, Varone, e Hinojosa (2007), adaptado al sistema universitario. Finalmente, se identifican los factores intervinientes en la implementación del licenciamiento, a partir de la propuesta teórica elaborada desde el enfoque de las políticas públicas (ver tabla 03).

3.3.1 Una línea de tiempo

El Modelo de Licenciamiento y su Implementación de Sunedu⁴⁵ estableció un cronograma de presentación de solicitudes de licenciamiento de las universidades. En esta, San Marcos fue considerada la primera institución del “Grupo 1” de universidades que debía presentarse al licenciamiento, del 15 de diciembre de 2015 al 26 de febrero del 2016.

Al respecto, San Marcos se encontraba en un proceso de adecuación de su gobierno universitario. Cabe precisar que recién con la salida del exrector Pedro Cotillo y la ratificación, por parte de Sunedu, el 8 de enero de 2016, como rectora interina a la Dra. Antonia Castro, la universidad inicia su adecuación a la Ley Universitaria.⁴⁶

En la gestión de la Dra. Castro se dan las primeras acciones para iniciar el proceso de licenciamiento institucional. En esa línea, se emitió la Resolución Rectoral n.º 00654-R-16, de fecha 22 de febrero del 2016, mediante la cual se establece el primer equipo de licenciamiento, el cual estuvo liderado por la Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación (OCCAA).

En atención al cronograma de solicitud de licenciamiento, San Marcos presentó la solicitud el 26 de febrero de 2016, en el último día de plazo dispuesto por el cronograma, en esa fecha la jefa de la OCCAA era la Mag. Patricia Woll Tosso⁴⁷.

Para la revisión documentaria, la Dirección de Licenciamiento de Sunedu conformó el equipo a cargo de la etapa de revisión documentaria. Revisado la documentación de la universidad, se realizaron observaciones y fueron notificadas a la universidad el 2 de mayo de 2016⁴⁸, donde se le requirió presentar información para el levantamiento de las observaciones.

Es así que, San Marcos presenta información complementaria en las fechas siguientes: 2 de mayo, 10, 13 y 14 de junio de 2016. Durante el mes de junio, la jefatura de la OCCAA estuvo a cargo del Psicol. Edgar Herrera Farfán⁴⁹. De la evaluación complementaria, la Dirección de Licenciamiento emitió el resultado desfavorable y fue comunicado a la universidad el 20 de setiembre de 2016.

⁴⁵ Aprobada mediante Resolución del Consejo Directivo n.º 006-2015-SUNEDU/CD. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 24 de noviembre de 2015.

⁴⁶ UNMSM: Sunedu ratificó a Antonia Castro como nueva rectora de la Universidad. *Perú 21*. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/unmsm-sunedu-ratifico-antonia-castro-nueva-rectora-universidad-208064-noticia/>

⁴⁷ Designación como jefa de la OCCAA mediante Resolución Rectoral n.º 00591-R-14, de fecha 6 de febrero del 2014.

⁴⁸ Las fechas y documentos señalados se encuentran detallados en el Informe Técnico de Licenciamiento n.º 006-2018-SUNEDU/02-12 y la Resolución de Consejo Directivo n.º 0036-2018-SUNEDU/CD.

⁴⁹ Designación como jefe de la OCCAA mediante Resolución Rectoral n.º 03077-R-16, de fecha 13 de junio del 2016.

En respuesta al resultado desfavorable, San Marcos, ya teniendo como jefa de la OCCA a la Dra. Antonia Castro Rodríguez⁵⁰, presenta mediante Oficio n.º 759-R-2016 del 30 de noviembre de 2016, la propuesta del Plan de Adecuación (PDA). Asimismo, en fechas 6 de diciembre de 2016 y 23 de enero de 2017, San Marcos presentó oficios con propuestas de modificatorias a su PDA.

Durante el proceso de implementación del PDA por parte de San Marcos; Sunedu mediante Resolución de Consejo Directivo n.º 008-2017-SUNEDU/CD de fecha 14 de marzo de 2017, aprobó el documento «Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional», en el que se dejaron sin efecto los indicadores 16, 18, 25 y 26 y, parcialmente, el indicador 19 de las CBC.

Asimismo, el Minedu, mediante la Resolución de Secretaría General n.º 085-2017-MINEDU, de fecha 4 de abril de 2017, aprueba la Norma Técnica para la implementación del mecanismo denominado «Compromisos de Gestión para la Mejora de la Calidad y el Logro de Resultados del Servicio Educativo de la Educación Superior Universitaria», para contribuir al cierre de brechas en infraestructura para el cumplimiento de las CBC.

Por su parte, Sunedu mediante Resolución del Consejo Directivo n.º 017-2017-SUNEDU/CD, de fecha 16 de mayo de 2017, amplía el plazo de adecuación de las CBC hasta el 31 de julio de 2018. Asimismo, mediante Resolución de Superintendencia n.º 0054-2017-SUNEDU, de fecha 1 de junio de 2017, se dispuso la publicación de los «Criterios Técnicos de Evaluación de los Expedientes de Licenciamiento», «Metodología para determinar el plazo de vigencia de la Licencia Institucional», instrumentos con los que ya se venía trabajando; adicionalmente, se publica las «Consideraciones para la presentación de los Medios de Verificación», a fin de que se cumpla de forma integral con el procedimiento de licencia institucional.

Aquí es importante señalar que, la universidad a través de su Consejo Universitario en su sesión extraordinaria de fecha 14 de setiembre de 2017, acordó aprobar que el rector Orestes Cachay lidere el proceso de licenciamiento de San Marcos.

Luego, Sunedu, con fecha 26 de octubre de 2017, remitió a la universidad el Oficio n.º 709-2017-SUNEDU/02-12 en la que se informa que, después de la evaluación de la documentación presentada, se tienen 19 indicadores desfavorables de un total de 42 aplicables a la evaluación documentaria.

En el proceso, la universidad, mediante Oficio n.º 1074-R-2017 de fecha 20 de noviembre de 2017, solicitó la excepción temporal de que no sean considerados en evaluación del licenciamiento, 123 programas de posgrado que no eran ofertados, pero que contaban con estudiantes y egresados y se consideren para fines de grados y títulos. Sin embargo, luego, San Marcos, mediante Oficio n.º 1133-R-2017, de fecha 6 de diciembre de 2017, solicitó el desistimiento de los 123 programas de maestría y doctorado.

Posteriormente, la Dirección de Licenciamiento de Sunedu, mediante Resolución de Trámite n.º 04-2017-SUNEDU-DILIC, de fecha 22 de diciembre

⁵⁰ Designación como jefa de la OCCAA mediante Resolución Rectoral n.º 03930-R-16, de fecha 8 de agosto del 2016.

de 2017, reconfirma su equipo que estuvo a cargo de la etapa de revisión documentaria.

Del mismo modo, San Marcos formaliza los cambios en el equipo de licenciamiento que fueron aprobados en el Consejo Universitario en fecha 14 de setiembre de 2017. Mediante Resolución Rectoral n.º 08674-R-17, de fecha 29 de diciembre de 2017, se aprueba que el rector Orestes Cachay Boza, lidere el proceso de licenciamiento de San Marcos. Asimismo, se conforma la Comisión de Alto Nivel responsable de la dirección del proceso de licenciamiento, y no se considera a la OCCAA.

Posteriormente, San Marcos, en fechas 2 y 13 de febrero y 5 de marzo de 2018, presentó información complementaria para la subsanación de las observaciones. Asimismo, mediante Carta s/n, de 9 de marzo de 2018, informó que, mediante Resolución Rectoral n.º 1149-R-18 del mismo día, se rectificó la Resolución Rectoral n.º 0816-R-18, para desistir de su oferta académica de 10 programas de pregrado.

En atención, la Dirección de Licenciamiento emitió el Informe Complementario n.º 044-2018-SUNEDU/DILIC-EV, del 9 de marzo de 2018, y determinó que San Marcos levantó las observaciones referentes a la totalidad de indicadores exigibles en la revisión documentaria. Asimismo, mediante Oficio n.º 207-2018-SUNEDU/02-12, del mismo día, se notificó a la universidad el resultado favorable de la revisión documentaria, las fechas para el inicio de la etapa de verificación presencial y la designación de la Comisión de verificación. En esa línea, la Comisión de verificación de Sunedu, durante los días del 12 al 15 de marzo de 2018, realizó las visitas a los once locales de la universidad.

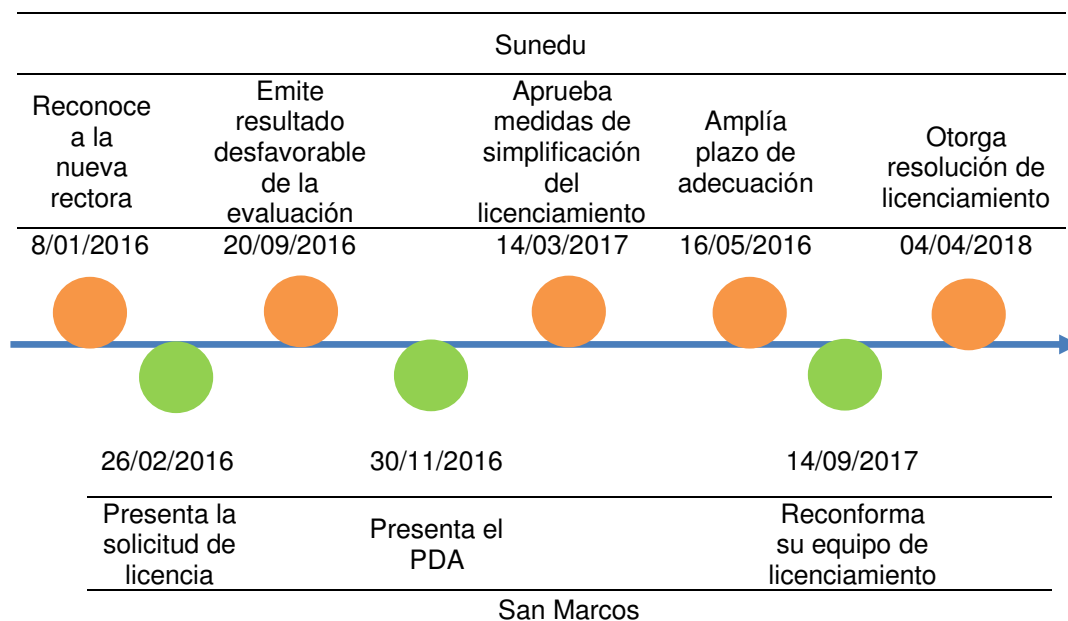
Adicionalmente, San Marcos, mediante Carta s/n, del 19 de marzo de 2018, presentó la Resolución Rectoral n.º 1364-R-18 con la que se modificó la Resolución Rectoral n.º 0925-R-18, con el fin de que se pueda desistir de su oferta de 142 maestrías y 3 doctorados.

De la evaluación, la Dirección de Licenciamiento, mediante el Informe Técnico de Licenciamiento n.º 006-2018-SUNEDU/02-12, en fecha 22 de marzo de 2018, concluyó con resultado favorable de la evaluación de las CBC y dispone su envío al Consejo Directivo para dar inicio a la etapa final del procedimiento del licenciamiento. De esta manera, mediante Resolución del Consejo Directivo n.º 036-2018-SUNEDU/CD, del 4 de abril de 2018, se otorgó la licencia institucional a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con una vigencia de 10 años.

A modo de síntesis, se presenta una línea de tiempo con los principales hechos del proceso de licenciamiento institucional de San Marcos, en la siguiente figura:

Figura 5

Línea de tiempo del licenciamiento institucional de San Marcos



3.3.2 Actores del proceso

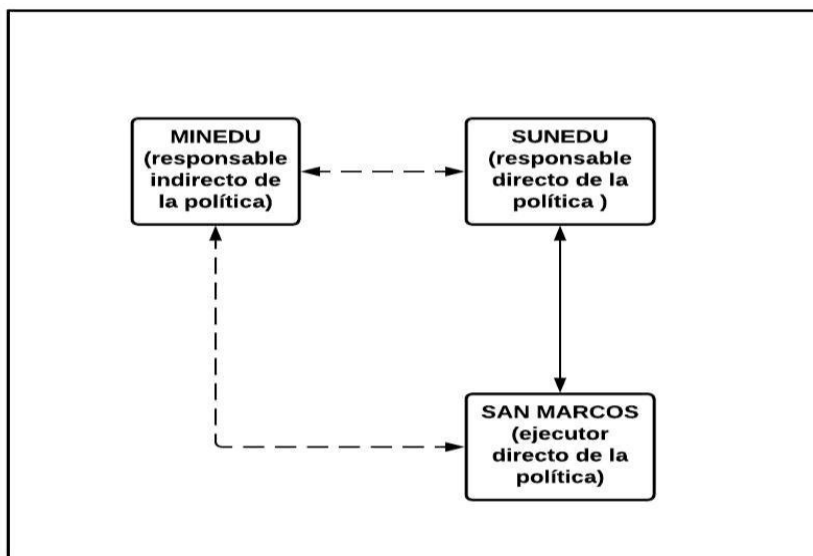
Para reconocer el tipo de actores participantes en el proceso de licenciamiento, se considera el marco teórico elaborado por Knoepfel et al. (2007) sobre el triángulo de actores: actores públicos, grupos objetivo, y beneficiarios finales:

- Actores públicos (autoridades político administrativas). Son los responsables de la política, la elaboran y aplican.
- Grupos objetivo. Acatan la política y se le impone obligaciones para modificar su comportamiento.
- Beneficiarios finales. Afectados directamente por el problema público.

Ahora bien, cabe señalar que la tipología de actores establecida por Knoepfel, et al. (2007), requiere una adaptación al sistema universitario para identificar los actores y sus roles en el proceso de licenciamiento. De este modo, se infiere que el Minedu tiene una responsabilidad indirecta en el proceso al ser el ente rector de la educación superior universitaria; la Sunedu tiene una intervención directa al ser responsable del licenciamiento, sin embargo, no ejecuta directamente el cumplimiento de las CBC; San Marcos también es un actor público, pero en este caso es la obligada de cumplir la CBC. En el caso de los estudiantes, no tienen una intervención directa en el proceso de licenciamiento, puesto que las relaciones se daban a nivel técnico entre los equipos de Sunedu y San Marcos, por lo que no es necesario considerarla para el análisis de actores. En esa línea, de la adaptación de la tipología de actores, se tendrían dos tipos de actores, los responsables y ejecutores de la política, según el flujo siguiente:

Figura 6

Actores del proceso en el licenciamiento



En el siguiente ítem se presentan los actores del proceso de licenciamiento de San Marcos, identificando sus roles e intereses; los actores a exponer a nivel de responsables indirectos de la política son: Minedu y Digesu; responsables directos de la política: Sunedu y Dilic, y, a nivel de ejecutores de la política: San Marcos y la OCCAA.

3.3.2.1 Responsables de la política.

Responsables indirectos

a) Ministerio de Educación (Minedu).

De acuerdo con la Ley Universitaria 30220, en su artículo primero, establece al Minedu como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria. Asimismo, esta política tiene como pilar 4 el licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad. En esa línea, al ser el ente rector de la educación superior, corresponde analizar los diferentes periodos de gestión ministerial y las acciones que realizaron para impulsar la reforma universitaria, fortalecer la Sunedu, así como el licenciamiento.

En el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos (15 de diciembre de 2015 al 04 abril de 2018), se tuvieron cuatro ministras/os de Educación. El ministro que inicio la reforma universitaria fue Jaime Saavedra Chanduví, su gestión fue la más larga, del 31 de octubre de 2013 al 17 de diciembre de 2016, durante los gobiernos de Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski.

El ministro Saavedra estuvo comprometido con impulsar la reforma universitaria, apoyar a la Sunedu y el licenciamiento. Su posición se funda en

que fue uno de los promotores de la Ley Universitaria; es en su gestión que desde el poder ejecutivo se propone la creación de la SUNEDU, a través del Proyecto de Ley n.º 3505/2013-PE, de mayo de 2014.

Es así que, en su gestión apoya decididamente la instalación y fortalecimiento de la Sunedu y se aprueban los principales instrumentos normativos y designaciones siguientes:

- Comisión de Organización de SUNEDU, en julio de 2014
- Grupo de Trabajo encargado de realizar el cierre presupuestal, patrimonial, administrativo, de personal y financiero de la ANR y el Conafu, en julio de 2014
- Reglamento de Organización y Funciones de la SUNEDU, en diciembre de 2014
- Designación de Lorena de Guadalupe Masias Quiroga en el cargo de Superintendente de la SUNEDU.
- Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

Luego, en julio de 2016, en la gestión del nuevo gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se ratifica a Jaime Saavedra como ministro de Educación y se asegura la continuidad de la reforma universitaria. Poco tiempo después, es censurado por los congresistas de la oposición y su gestión culmina con su renuncia de fecha 17 de diciembre de 2016.

Posteriormente, asume el cargo de ministra Marilú Doris Martens Cortés⁵¹, su gestión inicia el 18 de diciembre de 2016 hasta el 17 de setiembre de 2017. A su ingreso, señaló que la reforma educativa continuará y precisó que pertenece al equipo que ha trabajado con Saavedra.⁵² De este modo, la continuidad de la reforma universitaria estuvo garantizada. En su gestión, impulsó el apoyo presupuestal a las universidades públicas para que puedan cumplir con las condiciones básicas de calidad y obtener el licenciamiento.

En esa línea, aprueba la Norma Técnica para la implementación del mecanismo denominado «Compromisos de Gestión para la Mejora de la Calidad y el Logro de Resultados del Servicio Educativo de la Educación Superior Universitaria», que otorgaría presupuesto para contribuir al cierre de brechas en infraestructura para el cumplimiento de las CBC. Al respecto, la exministra Martens señaló que se contaba, en el año 2017, con S/ 380 000 000 para continuar con los compromisos de gestión a favor de 25 universidades, así como para aumentos salariales de docentes y otros.⁵³ Finalmente, su gestión

⁵¹ Designada mediante Resolución Suprema n.º 316-2016-PCM, de fecha 18 de diciembre de 2016.

⁵² Ministra Marilú Martens: «La reforma educativa continuará». *La República*. 18 diciembre de 2016. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/831787-ministra-marilu-martens-la-reforma-educativa-continuar/>

⁵³ Ministra Martens: Continuaremos implementando la reforma universitaria y dinamizando a la SUNEDU. *Minedu*. 22 de febrero de 2017. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=41886>

ministerial culmina ante la negación del voto de confianza solicitada por el expremier Fernando Zavala y todo el gabinete debía renunciar⁵⁴.

El sucesor en el despacho ministerial fue Idel Vexler Talledo, su gestión inicia el 17 de setiembre de 2017 hasta el 2 de abril de 2018. Referente a su posición frente a la reforma universitaria ha sido crítico, por lo que generó dudas sobre la continuidad de la política. En una entrevista de noviembre de 2016, antes de ser ministro, señaló que la ley universitaria centra de forma errónea la mejora de la calidad en la existencia de la Sunedu como un ente fiscalizador, controlista e interventor.⁵⁵

A razón de estas declaraciones su gestión fue cuestionada. Aunque, como ministro brindó declaraciones señalando que se continuaría avanzando en la reforma universitaria y que no se podía retroceder al modelo anterior de la Asamblea Nacional de Rectores.⁵⁶

En el transcurrir de su gestión, al vencer el periodo de mandato de la superintendente Lorena Masias Quiroga, le tocó elegir a la nueva titular de Sunedu, el 12 de febrero de 2018, designó a Flor Luna Victoria Mori. Esta designación causó bastante cuestionamiento, pues se conocía que la nueva superintendente fue vicerrectora en la gestión del rector Orlando Velásquez en la Universidad Nacional de Trujillo, quien como presidente de la ANR fue crítico de la reforma universitaria.⁵⁷ Esta decisión tuvo que ser revocada el 2 de marzo de 2018, se dejó sin efecto la designación de Flor Luna Victoria, por escándalos de presuntos plagios en los que habría incurrido.

En seguida, se aprobó la nueva designación como superintendente a Carlos Benavides Abanto, quien era miembro del Consejo Directivo. Es así que, Sunedu retomó su política inicial, al contar como superintendente con un miembro que venía trabajando en el proceso de la reforma.

De este modo, se puede señalar que, el rol del exministro Idel Vexler en la política fue neutral, pues al tener una reforma universitaria en marcha, tuvo que corregir sus decisiones y continuar la línea institucional de implementación del licenciamiento. Su gestión finaliza debido al cambio de gabinete ministerial que se da ante la vacancia presidencial de Pedro Pablo Kuczynski.

b) Dirección General de Educación Superior Universitaria (Digesu).

La Digesu depende del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica del Minedu. Es el órgano responsable de promover las políticas para el desarrollo y

⁵⁴ Por qué la negación del voto de confianza al gabinete de ministros de Perú puede llevar a la disolución del Congreso. *BBC Mundo*, 15 de septiembre de 2017. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41278590>

⁵⁵ Idel Vexler: «La actual Ley Universitaria no ha generado ninguna gran reforma». *Expreso*, 23 de noviembre de 2016. Recuperado de: <https://www.expreso.com.pe/entrevista/idel-vexler-la-actual-ley-universitaria-no-ha-generado-ninguna-gran-reforma/>

⁵⁶ Ministro Vexler: «Continuaremos avanzando en la Reforma Universitaria». *Minedu*, 17 de enero de 2018. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=45555>

⁵⁷ Vexler: «Luna ha demostrado su compromiso con la reforma universitaria». *El Comercio*, 15 de febrero de 2018. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/vexler-luna-demostrado-compromiso-reforma-universitaria-noticia-497232-noticia/?ref=ecr>

aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, así también, propone documentos normativos que regulen la vinculación del Minedu con las universidades públicas y privadas, de acuerdo con su ROF⁵⁸, artículo 147.

En esa línea, el rol de esta oficina en el proceso de la reforma universitaria ha sido importante. Es por ello que corresponde analizar a sus actores y las acciones que realizaron para promover la política.

Durante el proceso de licenciamiento de San Marcos, se tuvieron tres directores de Digesu. En el caso de Juan Antonio Trelles Castillo, su gestión inicia el 27 febrero de 2015 al 12 de octubre de 2016, fue designado mediante Resolución Ministerial n.º 153-2015-MINEDU.

La posición del director frente a la reforma universitaria fue favorable. Antes de ser director de Digesu, presidió la Comisión de Organización de la Sunedu, en julio de 2014. Asimismo, como director de Coordinación Universitaria de Minedu, tuvo un rol activo en defensa de la ley universitaria y anunció que Minedu apelaría la decisión del juzgado de Ica, que declaraba la inconstitucional la ley universitaria.⁵⁹ En su gestión, su principal acción fue la de proponer la aprobación de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, mediante Informe n.º 026-2015-MINEDU/VMGP-DIGESU. La gestión de Juan Antonio Trelles finaliza con su renuncia el 12 octubre de 2016.

Luego, mediante Resolución Ministerial n.º 491-2016-MINEDU, se designa como directora a Verónica Zapata Gotelli, su gestión inicia el 12 de octubre de 2016 al 1 de enero de 2018. Ella venía trabajando en la gestión ministerial de Jaime Saavedra y se desempeñaba como coordinadora de la Unidad de Financiamiento por Desempeño de la Secretaría de Planificación Estratégica del Minedu. En tal sentido, su posición respecto a la reforma universitaria era favorable.

En su gestión se impulsa la Norma Técnica para la implementación del mecanismo denominado «Compromisos de Gestión para la Mejora de la Calidad y el Logro de Resultados del Servicio Educativo de la Educación Superior Universitaria», aprobada en abril de 2017. Es así que, para el año 2017, se contó con S/ 240 000 000, para que sean destinados a las universidades públicas y puedan cumplir con el licenciamiento institucional. Asimismo, a San Marcos se le transfirió S/ 20 672 173 mediante los Decretos Supremos n.ºs 203 y 253-2017-EF. La directora Verónica Zapata finaliza su gestión con su renuncia el 1 de enero de 2018.

Finalmente, se dan dos designaciones temporales del señor Miguel Abner Calderón Rivera, hasta el 1 de marzo de 2018, y del señor Pedro Costa Echevarría, hasta el 25 de mayo de 2018. En este lapso no se dio ninguna acción referente al licenciamiento de San Marcos, por lo que no es relevante su análisis.

⁵⁸ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Aprobado mediante Decreto Supremo n.º 001-2015-MINEDU.

⁵⁹ Ministerio de Educación apelará sentencia que ordena reponer la ANR. *Canal N*, 20 de enero de 2015. Recuperado de: <https://canaln.pe/actualidad/ministerio-educacion-apelara-sentencia-que-ordena-reponer-anr-n167240>

Responsables directos

a) Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).

La Sunedu, según lo dispuesto por la ley universitaria, se crea como un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al MINEDU, cuenta con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa (art.12). Es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, que verifica el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad (art.13).

El rol de la Sunedu es importante analizarlo al ser responsable del licenciamiento. En lo siguiente se detallarán las posiciones y acciones realizadas por los tres superintendentes durante el periodo de licenciamiento institucional de San Marcos.

En el caso de Lorena Masías Quiroga, su gestión inicia el 20 de enero de 2015 al 13 de febrero de 2018. Aquí es importante mencionar que, según lo dispuesto por la Ley Universitaria, Art. 20 (2014), su designación es a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años, que puede ser ampliada por un periodo adicional. En esa línea, la designación de la superintendente contó con la confianza del ministro de educación, Jaime Saavedra Chanduví; por lo que, el apoyo a la reforma universitaria estuvo garantizada.

Al ser la primera superintendente, le tocó realizar las acciones iniciales para la instalación y fortalecimiento de la Sunedu, así como la base normativa para el licenciamiento institucional de las universidades. De este modo, impulso la aprobación de los siguientes instrumentos:

- Primer Plan Operativo Institucional 2015, de marzo de 2015.
- Plan de Estrategia Publicitaria de Sunedu, de setiembre de 2016.
- Guía para la Adecuación de Gobierno de las Universidades Públicas, de julio de 2015.
- Modelo de Licenciamiento y su Implementación, de noviembre de 2015.
- Medidas de Simplificación Administrativa para el Licenciamiento Institucional, de marzo de 2017.
- Ampliación, al 31 de julio de 2018, del plazo de adecuación de las CBC, en mayo de 2017.
- Consideraciones para la presentación de los medios de verificación, de junio de 2017.

La base normativa presentada, destaca el rol activo de la superintendente. En su gestión se logra institucionalizar la Sunedu, se da inicio a la evaluación del licenciamiento institucional, y se logra que 30 universidades obtengan su

licenciamiento⁶⁰, así como la evaluación de 119 universidades en proceso de adecuación.

Al cumplir los tres años de su mandato como superintendente, Lorena Masías podía ser renovada por un periodo adicional; sin embargo, en la gestión del exministro Idel Vexler se designó a Flor Luna Victoria Mori, el 12 de febrero de 2018 mediante Resolución Suprema n.º 001-2018-MINEDU.

La designación causó preocupación, pues se conocía que, tuvo el cargo de vicerrectora en la gestión del rector Orlando Velásquez de la Universidad Nacional de Trujillo, quien como presidente de la ANR estuvo en contra de la ley universitaria. Sin embargo, la gestión de Flor Luna, duró poco, pues su designación fue revocada el 1 de marzo de 2018 debido a escándalos de presuntos plagios en su tesis.

En seguida, se encargó funciones de superintendente, a Carlos Martín Benavides Abanto, quien asumía el cargo de vicepresidente del Consejo Directivo de la Sunedu, por tanto, mantenía la línea de trabajo a favor de la reforma universitaria. Es en su gestión que se concreta la obtención del licenciamiento institucional de San Marcos, el 4 de abril de 2018.

b) Dirección de Licenciamiento (Dilic).

La Dilic, según lo dispuesto por el ROF de la Sunedu, en su artículo 41, es el órgano de línea encargado de dirigir el proceso de creación y licenciamiento para el servicio educativo superior universitario y depende directamente de la Superintendencia. Asimismo, entre sus funciones señaladas en el artículo 42, se encuentra la formulación y propuesta de las condiciones básicas de calidad, así como conducir el proceso de aprobación o denegación de las solicitudes de licenciamiento de las universidades.

En esa línea, es importante analizar las acciones realizadas por los directores de la Dilic, al ser la que conduce el licenciamiento. Durante el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos se tuvo a cuatro directores. En el caso de Ana Karina Rozas Valverde, su gestión inicia el 17 de agosto de 2015, es designada mediante Resolución de Superintendencia n.º 054-2015-SUNEDU.

En su gestión, su principal aporte fue la elaboración de la propuesta del modelo de licenciamiento y su implementación en el sistema universitario peruano, la cual es aprobada en noviembre de 2015. Este modelo contempla las condiciones básicas de calidad, el plan de implementación progresiva del licenciamiento y el cronograma de solicitud del licenciamiento. Concluye su gestión el 31 de octubre de 2016, tras renunciar.

Posteriormente, se encarga las funciones de director a Julio Homero Miranda Coll Cárdenas, a partir del 1 de noviembre de 2016, mediante Resolución de Superintendencia n.º 070-2016-SUNEDU, quien se venía

⁶⁰ Al 12 de febrero de 2018. Ver universidades licenciadas y fechas de licenciamiento: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

desempeñando como especialista administrativo en la Dilic. La encargatura de Julio Homero concluye el 20 de febrero de 2017, aprobada mediante Resolución de Superintendencia n.º 026-2017-SUNEDU. Luego se le encarga las funciones de directora a Claudia Bayro Valenza, quien se venía desempeñando como abogada en la Oficina de Asesoría Jurídica en la Sunedu.

La nueva directora es ratificada el 27 de abril de 2017, mediante Resolución de Superintendencia n.º 0047-2017-SUNEDU. En su gestión se dan importantes avances respecto al procedimiento del licenciamiento. Su primera acción fue elaborar la propuesta de las medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional, la que es aprobada en marzo de 2017. Luego, propone la ampliación del plazo hasta el 31 de julio de 2018 para la adecuación de universidades con autorización provisional o definitiva, la que es aprobada en mayo de 2017. Asimismo, se publica las consideraciones para la presentación de los medios de verificación, en junio de 2017.

Finalmente, un punto importante a resaltar, con el cual culmina su gestión la directora Claudia, es la emisión del Informe Técnico de Licenciamiento n.º 006-2018-SUNEDU/02-12, de fecha 22 de marzo de 2018, el cual concluyó con resultado favorable del licenciamiento de San Marcos. Ese mismo día, se acepta su renuncia al cargo de directora mediante Resolución de Superintendencia n.º 0048-2018-SUNEDU, pasa a ser asesora del Superintendente.

3.3.2.2 Ejecutores de la política.

a) Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

De acuerdo al modelo de licenciamiento, las universidades tienen la obligación de solicitar el licenciamiento institucional a Sunedu y demostrar el cumplimiento de las CBC, según el cronograma establecido. Así, San Marcos fue considerado en el primer grupo de universidades que debía presentarse su solicitud, entre el 15 de diciembre de 2015 y el 26 de febrero de 2016.

En lo siguiente, se identifica y analiza el rol de los rectores de San Marcos en el proceso de licenciamiento institucional. En este periodo que inicia el 15 de diciembre de 2015 al 04 de abril de 2018, se tuvieron cuatro rectores.

En el caso del exrector Pedro Cotillo Zegarra, su gestión inicia el 31 de mayo de 2011, fue elegido para un periodo de cinco años, por lo que su mandato debía culminar en junio del 2016⁶¹. Sin embargo, a la aprobación de la ley universitaria, y posteriormente la guía para la adecuación del gobierno de las universidades públicas, se estableció como plazo máximo para la designación de nuevas autoridades el 31 de diciembre de 2015. En esa línea, al recortarse su mandato, opuso una fuerte resistencia a dejar el cargo, incluso antes tenía una posición en contra de la reforma universitaria. En ese contexto, durante su gestión no se realizó ninguna acción para el cumplimiento del licenciamiento.

⁶¹ Dr. Pedro Cotillo Zegarra fue elegido rector de la UNMSM. Noticias San Marcos, 30 de mayo de 2011. Recuperado de: <http://previous.unmsm.edu.pe/noticias/ver/1681>

Posteriormente, la Sunedu, en fecha 8 de enero de 2016⁶², ratifica como rectora interina a la Dra. Antonia Castro Rodríguez. Es en esta gestión que se dan las primeras acciones para iniciar el proceso de licenciamiento institucional. El 22 de febrero del 2016, conforma el primer equipo de licenciamiento, se designa como responsable a la OCCAA. De su gestión también resalta impulsar el proceso para la aprobación de la asamblea estatutaria.

Luego, por un periodo breve, asume el rectorado la Dra. Luisa Negrón Ballarte, el 7 de junio de 2016, mediante Resolución Rectoral n.º 03554-R-16. En su gestión, prosiguió con la adecuación de la universidad al marco legal y culminó con las elecciones del nuevo rector.

Finalmente, el Dr. Orestes Cachay Boza asume el rectorado a partir del 26 de julio de 2016; es en su gestión que San Marcos obtiene el licenciamiento en abril de 2018. La posición del nuevo rector respecto a la reforma universitaria era favorable, pues cuando era decano de la Facultad de Ingeniería Industrial y miembro del Consejo Universitario⁶³ eligió como rectora interina a la Dra. Antonia Castro para la adecuación de la universidad a la Ley Universitaria.

Durante su gestión, se llevó a cabo un trabajo sostenido y de largo plazo para lograr el licenciamiento. De ese modo, designó a la Dra. Antonia Castro como jefa de la OCCAA para liderar el proceso de licenciamiento. Esta designación fue cambiada tras discrepancias con el equipo de licenciamiento de Sunedu. A través del Consejo Universitario en sesión del 14 de setiembre de 2017, se acordó aprobar que el rector Orestes Cachay lidere el proceso de licenciamiento.

b) Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación (OCCAA).

La OCCAA, según lo establecido en el artículo 136 de ROF de San Marcos⁶⁴, es un órgano de asesoramiento dependiente del rectorado. Asimismo, es responsable de dirigir el cumplimiento de las políticas y directivas referente a la calidad universitaria institucional.

En esa línea, esta oficina, al tener una vinculación directa respecto a la calidad universitaria, fue designada como responsable de liderar el proceso de licenciamiento, en fecha 22 de febrero de 2016. Durante este proceso la oficina contó con cuatro jefes.

En el caso de la Mg. Patricia Woll Tosso, venía de la gestión del exrector Pedro Cotillo, designada en el año 2014. Permaneció en el cargo en el periodo de transición del rectorado de la Dra. Antonia Castro; es así que, cumplió con presentar la solicitud de licenciamiento el 26 de febrero de 2016, en el último día de plazo dispuesto por el cronograma. Respecto a su posición, se puede indicar

⁶² UNMSM: Sunedu ratificó a Antonia Castro como nueva rectora de la Universidad. *Perú 21*. Ver enlace: <https://peru21.pe/politica/unmsm-sunedu-ratifico-antonía-castro-nueva-rectora-universidad-208064-noticia/>

⁶³ Consejo Universitario de San Marcos eligió como rectora interina a Antonia Castro. *Andina*, 4 de enero de 2016. Ver: <https://andina.pe/agencia/noticia-consejo-universitario-san-marcos-eligio-como-rectora-interina-a-antonía-castro-592459.aspx>

⁶⁴ Aprobado mediante Resolución Rectoral n.º 01206-R-11, del 21 de marzo de 2011. Vigente hasta el 31 de diciembre de 2018, que aprueba el nuevo ROF, mediante Resolución Rectoral n.º 08655-R-18.

que fue neutral, al depender directamente de las disposiciones dadas por el rectorado.

Posteriormente, asumió la jefatura de la OCCAA el Psicól. Edgar Herrera Farfán, el 13 de junio del 2016, cuando se encontraba como rectora interina la Dra. Luisa Negrón. Su gestión fue corta, prosiguió con el envío de información complementaria para la evaluación del licenciamiento.

Finalmente, a partir del 8 de agosto de 2016, asume como jefa de la OCCAA, la Dra. Antonia Castro Rodríguez, designada por el rector Orestes. En su gestión, como responsable del licenciamiento, presentó la propuesta del Plan de Adecuación de la universidad para el cumplimiento de las CBC; asimismo, implementa el recojo de información de manera digital referente a los formatos solicitados en el licenciamiento. En ese lapso, logró cumplir con los 23 indicadores aplicables a la evaluación documentaria de la primera etapa del licenciamiento. La Dra. Antonia estuvo a cargo de liderar el proceso de manera directa hasta el 14 de setiembre de 2017, cuando el Consejo Universitario acordó aprobar que el rector Orestes Cachay sea quien lidere el proceso de licenciamiento.

En este apartado se identificaron a los actores participantes en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos. En la investigación se hizo uso de un análisis bibliográfico, normativo y referencia al marco teórico.

De lo presentado, se puede señalar que, en el proceso de licenciamiento se presentaron dos tipos de actores, los responsables de la política y ejecutores de la política. Esto a partir de lo expuesto por Knoepfel, Larrue, Varone, e Hinojosa (2007), y adaptado al sistema universitario; donde todos los actores participantes en el procedimiento de licenciamiento son actores públicos. Siendo así, los responsables de la política son el Minedu y Sunedu, encargados de elaborar y aplicar la política; y, el ejecutor directo de la política es San Marcos, la que tiene por obligación cumplir con las CBC de calidad, y con base a su autonomía universitaria la implementa directamente.

Establecido el marco general de intervención de los actores participantes del proceso, se reconocen sus roles y posiciones frente a la política. A modo de síntesis, se presenta el resultado del mapeo de actores:

Tabla 13

Mapa de actores del licenciamiento

Grupo de actores	Rol en la política	Jerarquía de su poder	Actor	Periodo	Posición
Minedu (Ministro)	Intervención indirecta. Ente rector de la política de aseguramiento de la calidad.	Nivel medio de capacidad para facilitar las acciones de implementación.	Jaime Saavedra	Al 17 de diciembre de 2016	A favor
			Marilú Martens	Al 17 de setiembre de 2017	A favor
			Idel Vexler	Al 02 de abril de 2018	Neutral
Digesu	Intervención indirecta. Elabora el instrumento de incentivos.	Nivel medio de capacidad para facilitar las acciones de implementación.	Juan Trelles	Al 12 de octubre de 2016	A favor
			Verónica Zapata	Al 01 de enero de 2018	A favor
Sunedu (Superintendente)	Intervención directa. Responsable del licenciamiento.	Alta capacidad de facilitar las acciones de implementación. Su participación ha sido determinante para la implementación	Lorena Masías	Al 13 de febrero de 2018	A favor
			Flor Victoria ¹	Al 01 de marzo de 2018	Neutral
			Carlos Benavides	Hasta el final	A favor
Dilic	Intervención directa. Dirige el proceso de licenciamiento.	Nivel medio alto de capacidad de facilitar las acciones de implementación, influir en las decisiones de los decisores.	Ana Rozas	Al 31 de octubre de 2016	A favor
			Julio Miranda ¹	Al 20 de febrero de 2017	A favor
			Claudia Bayro	Al 22 de marzo de 2018	A favor
San Marcos (rector)	Ejecuta el cumplimiento de las CBC.	Alta capacidad de facilitar las acciones de implementación. Su participación ha sido determinante para la implementación.	Pedro Cotillo	Al 08 de enero de 2016	En contra
			Antonia Castro ²	Al 07 de junio de 2016	A favor
			Luisa Negrón ²	Al 26 de julio de 2016	A favor
			Orestes Cachay	Hasta el final	A favor
OCCAA	Asesora y responsable del licenciamiento en la universidad.	Nivel medio alto de capacidad de facilitar las acciones de implementación, influir en las decisiones de los decisores.	Patricia Woll	Al 13 de junio de 2016	Neutral
			Edgar Herrera ¹	Al 08 de agosto de 2016	A favor
			Antonia Castro	Hasta el final	A favor

Nota. ¹ Designación breve.

² Rectorados transitorios.

Finalmente, se puede sostener que, los actores participantes en el proceso del licenciamiento en su mayoría estuvieron alineados a la política, lo que permitió una implementación exitosa. A nivel de los responsables de la política, los actores estuvieron a favor de la política, solo en la gestión de Idel Vexler y Flor Luna tuvieron una posición neutral, pero sus acciones se alinearon con la reforma universitaria que ya estaba institucionalizada. En el caso de los ejecutores de la política, también los actores tuvieron una posición mayoritaria favorable; aunque en un inicio con el exrector Pedro Cotillo se tuvo una posición contraria al licenciamiento, pero fue superada tras su renuncia y asunción de la exrectora Antonia Castro. Vale señalar que, en el proceso se dieron coaliciones o acuerdos entre los actores pro licenciamiento, esto se desarrolla de manea amplia en el siguiente sub capítulo.

3.3.3 Factores de la implementación

En el presente apartado se analiza la intervención de los factores de la implementación en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos desde el enfoque de las políticas públicas. Para ello se elaboró un marco integrado para el análisis de los factores de la implementación (ver Tabla 3); este marco teórico reconoce siete factores. En lo siguiente presentamos un análisis de cada factor en el proceso de licenciamiento:

3.3.3.1 Multiplicidad de participantes y decisiones.

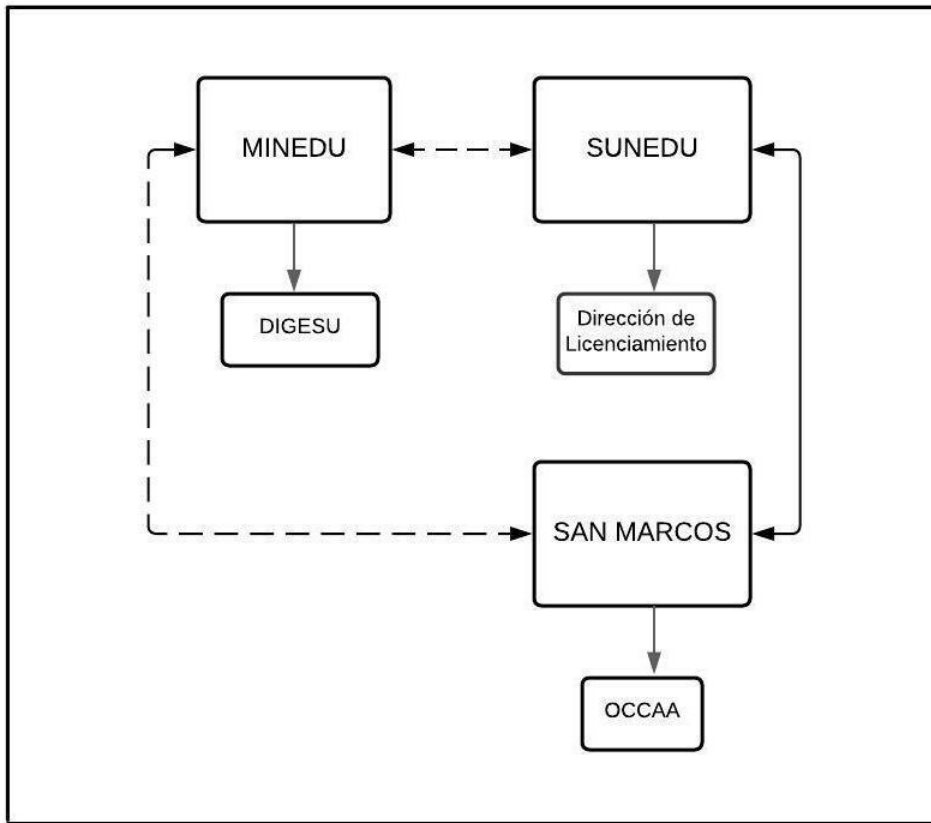
Este factor sostiene que, mientras mayor sea la cantidad de participantes y decisiones en el proceso, mayor será la dificultad de la implementación. En esa línea, se ha considerado dos elementos de análisis: a) cantidad de participantes y su papel (Pressman y Wildavsky, 1973; Rein y Rabinovitz, 1978), y b) actores indispensables en las decisiones (Pressman y Wildavsky, 1973).

a) Cantidad de participantes y su papel.

De acuerdo a lo desarrollado en el apartado 3.3.2 «actores del proceso», se identificó a los actores participantes, así como sus roles. Es así que, con base a la información revisada, se presenta una estructura del flujo de participantes en el proceso de licenciamiento:

Figura 7

Flujo de participantes en el licenciamiento de San Marcos



Asimismo, para poder presentar de manera detallada la participación de los actores en el proceso de licenciamiento, se precisan los roles siguientes:

Responsables de la política:

- Minedu. Intervención indirecta en el licenciamiento, dotó de recursos adicionales a las universidades públicas para el licenciamiento.
- Digesu. Intervención indirecta en el proceso. Elaboró el instrumento de incentivos para dotar de recursos a las universidades públicas.
- Sunedu. Intervención directa como responsable del licenciamiento. A través de la Superintendencia monitorea el licenciamiento.
- Dirección de Licenciamiento. Es un órgano de línea de la Superintendencia, encargado de dirigir el proceso de licenciamiento.

Ejecutores de la política:

- San Marcos. Universidad pública encargada de ejecutar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad. A través del rectorado monitorea el licenciamiento.
- OCCAA. Órgano de asesoramiento dependiente del rectorado, fue responsable del proceso de licenciamiento en la universidad.

Es importante precisar que, en el caso de San Marcos, se tuvo dos equipos de licenciamiento. El primero, estuvo liderado por la OCCAA, desde el 22 de febrero de 2016 hasta setiembre de 2017. El segundo estuvo liderado directamente por el rectorado, aunque en la práctica era responsable la Dirección General de Administración, hasta la finalización del proceso.

Del flujo de participantes presentado, se puede señalar que se tuvo una cantidad de participantes limitada, en donde sus roles estuvieron claramente establecidos.

b) Actores indispensables en las decisiones.

Mientras mayor sea la cantidad de actores indispensables en la toma de decisiones, el proceso de implementación será más complicado de ejecutar. Para analizar este punto, se identificará en distintas etapas la intervención de los actores en el proceso, donde su intervención fue clave en la toma de decisiones.

En el análisis no se considera al Minedu y tampoco a la Digesu al tener una intervención indirecta en el proceso de licenciamiento. De ese modo, el análisis estará centrado en cuatro actores, Sunedu, Dilic, San Marcos y OCCAA.

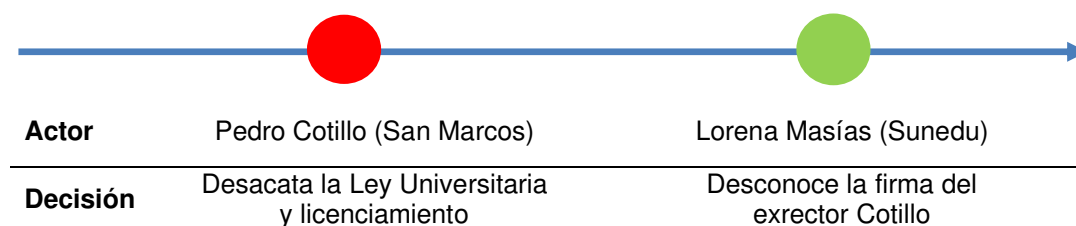
- Primer corte temporal: bloqueo al licenciamiento.

En esta primera parte, el análisis se enfoca en el conflicto entre la Sunedu y San Marcos para dar inicio al proceso de licenciamiento. Sunedu aprobó el cronograma de licenciamiento, en la que San Marcos es considerada en el primer grupo de universidades que debía presentar su solicitud entre el 15 de diciembre de 2015 al 26 de febrero de 2016.

En el proceso se presentan dos actores indispensables. Por un lado, el exrector Pedro Cotillo y, por el otro, la exsuperintendente Lorena Masías, según la imagen siguiente:

Figura 8

Actores y decisiones en el bloqueo del licenciamiento



Al respecto, la exsuperintendente tenía el interés de que San Marcos se adecuara a la ley universitaria y, por tanto, se presentara al licenciamiento universitario. En el caso de Pedro Cotillo, su posición era contraria a la reforma universitaria y no realizó ninguna acción para presentarse al licenciamiento universitario. En esa línea, todos los entrevistados coinciden en señalar que, el exrector se oponía al licenciamiento:

Era público de que el doctor Cotillo no tenía ningún interés de ejecutar acciones que vinieran de la Sunedu [...] él y su gestión estuvieron en oposición a la ley universitaria y, por ende, a la Sunedu. (Cristina Mendoza, servidora de San Marcos)

“En San Marcos, específicamente, tuvieron una activa posición de rechazo en su conjunto, recordemos que Cotillo calificó a la ley de un mamarracho literalmente y, de algún modo, era una de las cabezas visibles de la oposición a la ley entre las universidades públicas. (Zenón Depaz, exmiembro del Consejo Directivo de la Sunedu)

De este modo, para el avance de la implementación del licenciamiento en San Marcos fue indispensable la decisión que tomó la exsuperintendente Lorena, al desconocer la firma del exrector Cotillo para otorgar grados y títulos, así como, no poder realizar gestiones presupuestales ante el MEF.

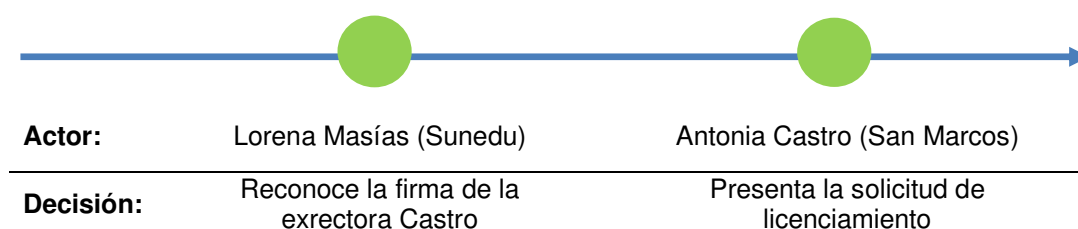
En resumen, en esta primera parte se toman dos decisiones importantes: primero, es la del exrector Pedro Cotillo, que decide desacatar la ley universitaria y el licenciamiento; y la segunda, de la exsuperintendente Lorena Masías que desconoce la firma del exrector Cotillo, para dar paso al inicio del licenciamiento.

- Segundo corte temporal: el primer paso hacia el licenciamiento.

En este punto, el análisis se enfoca en el inicio del proceso de licenciamiento de San Marcos. En esta etapa se presentan dos actores indispensables. Por un lado, la exsuperintendente Lorena Masías y, por el otro, la exrectora Antonia Castro, según la imagen siguiente:

Figura 9

Actores y decisiones en el primer paso hacia el licenciamiento



Al respecto, la superintendente Lorena Masías tomó una decisión importante al reconocer la firma de la exrectora Antonia Castro y dar continuidad a la adecuación del gobierno de la universidad. En esa línea, según el cronograma, San Marcos tenía hasta el 26 de febrero de 2016 para presentar su solicitud de licenciamiento. Es así que, la Dra. Antonia, el 22 de febrero de 2016, dispone la conformación del primer equipo de licenciamiento liderada por la OCCAA y cumple con presentar la solicitud en el último día de plazo. Sobre esta decisión de la exrectora, un trabajador de la OCCAA narra lo siguiente:

“[...] veíamos que el proceso de licenciamiento iba a ser bueno para el país, entonces dijimos: «no sería un buen síntoma, en general para el país y la sociedad, si San Marcos no se presenta o si San Marcos se niega», entonces como habíamos analizado el modelo y teníamos lo mínimo para presentarnos; la doctora Castro, como rectora, tenía conversaciones con la doctora Masías [...], y se quedó en que San Marcos para cumplir con esto iba a presentar la solicitud con los mínimos papeles que tenía. (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

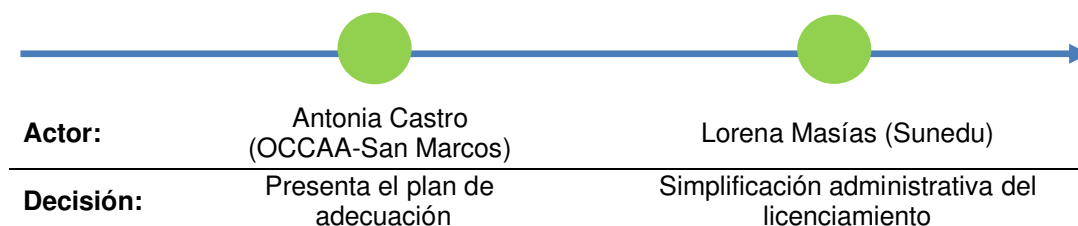
De este modo, en esta segunda parte se toman dos decisiones importantes: primero, la exsuperintendente Lorena Masías reconoce la firma de la exrectora Antonia Castro y, segundo, la exrectora decide presentar la solicitud de licenciamiento.

- Tercer corte temporal: cambios clave en el procedimiento del licenciamiento

En un tercer escenario, el análisis se enfoca en los cambios clave en el procedimiento de licenciamiento. En esta etapa se presentan dos actores indispensables. Por un lado, como jefa de la OCCAA, la Dra. Antonia Castro y, por el otro, la superintendente Lorena Masías, según la imagen siguiente:

Figura 10

Actores y decisiones clave en el procedimiento de licenciamiento



Al respecto, la Dra. Castro tomó una decisión clave para continuar con el licenciamiento, fue la de presentar el plan de adecuación requerida por la Sunedu. Sobre el plan presentado, una trabajadora cuenta lo siguiente:

[...] decidimos implementar el plan de adecuación que proponía el modelo y que constaba de proponer acciones programadas y presupuestadas para lograr el recojo y el levantamiento de acciones que nos hacía la Sunedu. (Cristina Mendoza, servidora de San Marcos)

Por su parte, la exsuperintendente aprobó «Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional», este instrumento fue clave pues suspendió 4 indicadores que facilitaron el proceso de licenciamiento. Al respecto, uno de los entrevistados da cuenta de lo siguiente:

“Volvimos a ir con el rector y los vicerrectores a Sunedu [...], entonces ahí presentamos varias observaciones, [...] uno de los cambios realizados, que no solo afectaba a San Marcos, sino a varias universidades públicas, es la solicitud para que Indeci pueda dar este certificado de seguridad, que era muy costoso. (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

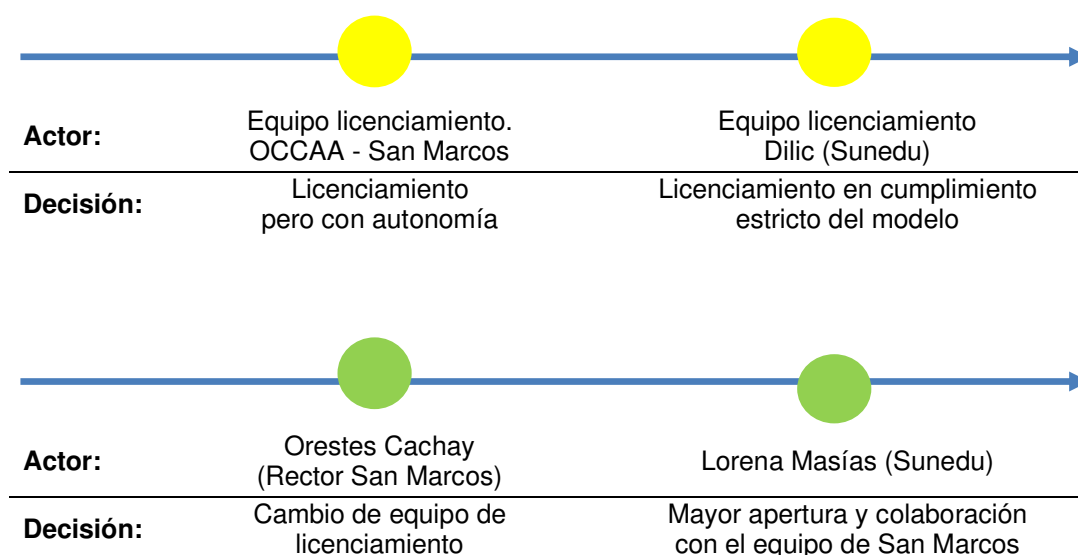
De este modo, en esta tercera parte se toman dos decisiones importantes: primero, la jefa de la OCCAA presenta el plan de adecuación; y, segundo, la superintendente aprueba la simplificación del licenciamiento.

- Cuarto corte temporal: confrontación de equipos en el licenciamiento.

En un cuarto escenario, el análisis se enfoca en la confrontación entre San Marcos y Sunedu en el licenciamiento. En esta etapa se presentan cuatro actores indispensables. Por un lado, el equipo de licenciamiento de la OCCAA y el exrector Orestes; y, por el otro, el equipo de licenciamiento de la Dilic, y la superintendente Lorena Masías, según la imagen siguiente:

Figura 11

Actores y decisiones en la confrontación de equipos del licenciamiento



Al respecto, en el proceso de licenciamiento se dio una fuerte confrontación entre los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu; si bien ambos equipos estaban a favor del proceso, no llegaron a consensuar sus posturas. Por un lado, el equipo de San Marcos, insistió en que la realidad de la universidad era distinta y no se podría cumplir con algunas exigencias; y, por el otro, el equipo de Sunedu enfatizaba el cumplimiento estricto de todos los puntos. Sobre ello, los entrevistados narran:

[...] nosotros le decíamos: «ustedes están atentando contra la autonomía, la universidad no lo va a hacer», o sea, la doctora Castro decía: «yo no lo voy a hacer porque eso atenta contra la universidad, contra los estudios, contra los estudiantes y no se puede hacer, entonces había esa confrontación permanente en cada momento, temas legales, temas técnicos, temas presupuestales, temas de organización, entonces, ya decíamos, esto sí, esto no y cedíamos». (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

Somos una superintendencia, entonces, sí tenemos toda la predisposición de apoyar, pero ellos tampoco tenían la predisposición de acercarse, al inicio con San Marcos fueron muy difíciles las reuniones, sí había renuencia, no había apertura para escuchar, en verdad, sí fue un poco complicado, por no decir bastante [...] en verdad fue un proceso hasta que se conformó un nuevo equipo, es más cambiaron de equipo [...] con el cual no fluía la conversación». (Anónima 2, servidora de la Sunedu)

En relación a lo descrito por los entrevistados, se evidencia la confrontación existente entre los equipos técnicos del licenciamiento. Desde San Marcos se

resguardaban en su autonomía para cumplir el licenciamiento de acorde a su realidad; y, de Sunedu había una exigencia en el cumplimiento de las CBC, pero la comunicación se hizo complicada con la universidad. Al respecto, se puede afirmar que, en esta etapa inicial la confrontación entre ambas instituciones limitó el avance del proceso de licenciamiento.

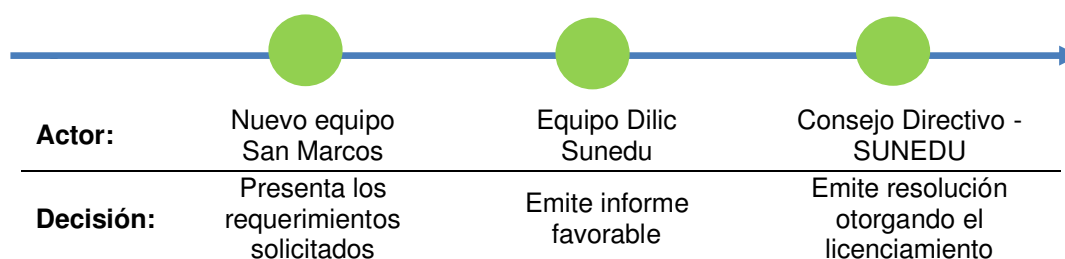
Posteriormente, debido a esta situación entre los equipos, la superintendente y el rector buscaron darle una solución al entrampamiento. Es así que, en setiembre de 2017, San Marcos opta por cambiar de equipo de licenciamiento, y es el rector quien asume el liderazgo directo, y prescinde de la Occaa. Asimismo, la superintendente hizo énfasis al equipo de la Dilic a tener mayor apertura y colaboración con el equipo de licenciamiento de San Marcos.

- Quinto corte temporal: fin del licenciamiento.

En esta etapa, el análisis se enfoca en la parte final del proceso de licenciamiento. Se presentan tres actores importantes. Por un lado, el nuevo equipo de licenciamiento de San Marcos; y, por el otro, el equipo de licenciamiento de la Dilic y el Consejo Directivo liderado por el superintendente, según la imagen siguiente:

Figura 12

Actores y decisiones en la etapa final del licenciamiento



Al respecto, el nuevo equipo de licenciamiento de San Marcos tuvo una alta predisposición en acatar las solicitudes de requerimiento de Sunedu. Por su parte, el equipo de la Dilic tuvo mayor apertura en colaborar con el nuevo equipo, terminando el proceso de evaluación, emite el informe favorable de licenciamiento. El Consejo Directivo de Sunedu, liderado por el superintendente Carlos Benavides, emite la resolución que otorga el licenciamiento.

De lo desarrollado, se presentaron cinco cortes temporales con la participación de actores indispensables en las decisiones. En estos, se evidenciaron actores que condicionaron el proceso en el primer y cuarto corte temporal; los mismos que fueron superados por la determinación de otros actores con mayor capacidad de decisión. En líneas generales, se puede sostener que, la cantidad de actores indispensables no fue dispersa y era

controlable, al estar claramente definido sus roles en el proceso; asimismo, los actores en su mayoría estuvieron alineados con el proceso de licenciamiento, esto favoreció a una toma de decisiones acertada para una implementación exitosa.

3.3.3.2 Estructura legal y objetivos.

Este factor esboza que la implementación será exitosa cuando se establezca con claridad la base normativa, objetivos e indicadores (Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]; Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). De modo que, se pueda tener la capacidad de estructurar el proceso de implementación con claridad y precisión. En esa línea, se ha considerado un elemento de análisis: establecer normas, objetivos e indicadores con claridad (Van Meter y Van Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981).

- Establecer normas, objetivos e indicadores con claridad

De acuerdo con la revisión documentaria, se cuenta con una estructura normativa basta que ha permitido estructurar el funcionamiento de la Sunedu, así como, el procedimiento del licenciamiento. En este apartado se dará cuenta de la estructura normativa, objetivos e indicadores de manera puntual y se profundizará en la discusión sobre la claridad y precisión de los instrumentos elaborados.

De este modo, se presentan los principales instrumentos normativos que han estructurado el funcionamiento de la Sunedu, y el procedimiento del licenciamiento en su primera etapa, según la tabla siguiente:

Tabla 14

Base normativa establecida para el inicio del licenciamiento

Estructuración de la Sunedu	Procedimiento del licenciamiento
Ley Universitaria Ley n.º 30220	Modelo de licenciamiento y su implementación en el sistema universitario peruano. - Modelo de licenciamiento institucional. - Condiciones básicas de calidad. - Plan de implementación progresiva. - Cronograma de solicitud.
Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria	Reglamento del Procedimiento de licenciamiento para universidades públicas o privadas.
Reglamento de Organización y Funciones	Manual de Instrucciones: presentación de solicitud para el licenciamiento institucional.

En estos instrumentos normativos se estableció de forma precisa el rol de la Sunedu en el proceso; asimismo, se explicó el procedimiento del licenciamiento institucional. Respecto al modelo de licenciamiento, se establecieron los siguientes puntos: objetivo de licenciamiento, naturaleza de las CBC, carácter obligatorio del licenciamiento, enfoque institucional del modelo.

Referente a las condiciones básicas de calidad a ser evaluadas, se establecieron ocho condiciones con sus respectivos componentes, 55 indicadores, y medios de verificación. También, se elaboró un plan de implementación progresiva en la que se establece un plazo de adecuación a las CBC, según tipo de universidad, y un diagrama de flujo de las etapas del licenciamiento. Finalmente, establece un cronograma de presentación de solicitudes por grupos de universidades.

De los instrumentos normativos desarrollados se evidencia que se estableció con claridad el procedimiento de licenciamiento para poder dar inicio al proceso. Al respecto, para profundizar en la discusión sobre la claridad y precisión de los instrumentos normativos elaborados, los entrevistados señalan:

Yo creo que como toda norma nueva siempre hay complejidades, pero el modelo es claro, [...] el tema es que no desarrolla todo a detalle, a nivel de consideraciones de cómo vamos a evaluar cada indicador, eso se complementa en el 2017 con la norma 054 del 2017, ahí es donde se da más detalle de como evaluarlo, eso es parte del proceso de aprendizaje de las instituciones. (Julio Caceda, exservidor de la Sunedu)

No puedes escribirlo todo a un nivel de detalle, [...] la norma te da parámetros, [...] pero detalles eso se ve en la práctica, porque no todas las universidades tenían los documentos necesarios para validar una CBC de acuerdo con el medio de verificación que te pedía Sunedu, pero podría tener otro documento que se llame de otra manera, eso también fue un proceso de comprensión de la heterogeneidad del sistema universitario; Sunedu entendió que no podía evaluar a todos por igual, o sea, tenías que cumplir todas las CBC, pero cada universidad es una organización diferente, [...] como ellos aprueban su normativa es diferente, eso es autonomía universitaria. (Anónima 2, exservidora de la Sunedu)

Como todo modelo son bastante generales, a lo específico no se llegó porque era un proceso nuevo, un proceso reciente. Nosotros entendemos que Sunedu también estaba iniciando, pero era suficiente, porque normar más también habría sido no adecuarse o ser demasiado rígidos, porque todas las universidades no funcionan igual, se necesitan modelos bastante flexibles y amplios. (Paul Munguía, servidor público de San Marcos)

De este modo, se puede señalar que, el marco normativo planteado inicialmente para el licenciamiento institucional cumplió con explicar de manera clara el procedimiento, aunque no llegó a ser tan específico con los medios de verificación que debían presentarse.

Posteriormente, en junio de 2017, se aprueban tres documentos que complementan y fortalecen el procedimiento del licenciamiento. Estos son: los criterios técnicos de evaluación del licenciamiento, metodología para establecer el plazo de vigencia de la licencia institucional y las consideraciones para presentar los medios de verificación. A resaltar, este último referente a las consideraciones, pues facilitó a que las universidades tengan en cuenta que aspectos considerar para cumplir con los medios de verificación y obtener un resultado final favorable.

Finalmente, de lo expuesto, se puede sostener que la Sunedu dispuso instrumentos normativos con claridad que condujeron de forma adecuada el procedimiento del licenciamiento.

3.3.3.3 Capacidad del responsable de la política.

Este factor da especial énfasis en la capacidad que tiene el responsable de la política para hacer efectiva la implementación. En esa línea, para el análisis de la capacidad del responsable se consideran variables vinculados a aspectos políticos y de gestión. Respecto a los elementos políticos, están relacionadas al liderazgo político y compromiso con la política (Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1981). A los de gestión, se consideran el grado de control jerárquico, la competencia y tamaño de personal y la inducción (Van Meter y Van Horn, 1975).

En lo siguiente, se analizarán estos elementos políticos y de gestión a nivel de la Sunedu, al ser la responsable directa del licenciamiento institucional.

a) Liderazgo político y compromiso con la política.

Este elemento se enfoca en analizar el liderazgo político del responsable de la implementación, este debe estar comprometido con política, y tener la capacidad para solucionar problemas que se presenten en la implementación.

De este modo, es importante presentar de forma sucinta a los responsables de la política, en este caso a los superintendentes durante el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos, según la tabla siguiente:

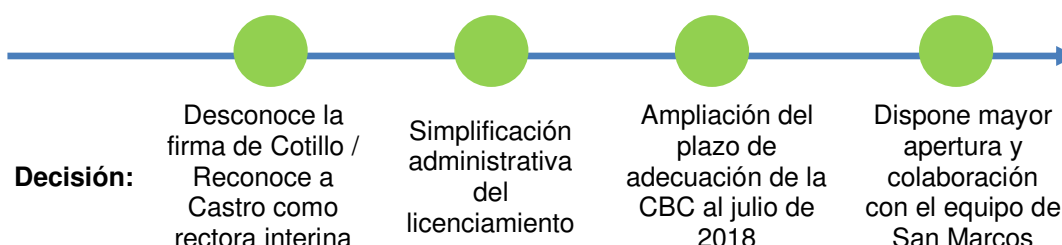
Tabla 15*Superintendentes en el proceso de licenciamiento de San Marcos*

Superintendente Sunedu	Periodo relacionado	Compromiso con la política
Lorena Masías	Del 20 de enero de 2015 al 12 de febrero de 2018.	A favor de la reforma universitaria y el licenciamiento institucional
Flor Victoria	Del 13 de febrero de 2018 al 1 de marzo de 2018.	Se estima una posición neutral a la reforma universitaria y el licenciamiento
Carlos Benavides	Del 2 de marzo de 2018 en adelante.	A favor de la reforma universitaria y el licenciamiento institucional

De lo presentado, se observa que los superintendentes Lorena Masías, y Carlos Benavides estuvieron comprometidos con la implementación del licenciamiento. En el caso de la superintendente Flor Luna, se estima una posición neutral por el corto periodo que ejerció el cargo.

Asimismo, es importante destacar el periodo de los superintendentes en el proceso de licenciamiento de San Marcos y poder analizar su liderazgo ejercido. En esa línea, la mayor trayectoria en el cargo la tuvo la superintendente Lorena Masías, hasta el 12 de febrero de 2018, a tan solo dos meses de que San Marcos obtenga el licenciamiento. El caso de Flor Luna Victoria fue un periodo muy breve y no se desarrolló ninguna acción frente al licenciamiento. Luego, Carlos Benavides, si bien tuvo un periodo de un mes y semanas en relación con el licenciamiento de San Marcos, es con este que se concreta la resolución que otorga la licencia institucional.

En esa línea, para el análisis del liderazgo político en el proceso de licenciamiento de San Marcos, se enfocará en las decisiones y acciones realizadas por la superintendente Lorena Masías y, como parte final, del superintendente Carlos Benavides.

Figura 13*Decisiones de Lorena Masías en proceso de licenciamiento de San Marcos*

De lo presentado, se reconoce el liderazgo político de la superintendente en importantes decisiones que dieron inicio al licenciamiento de San Marcos, y cambios clave en el procedimiento para dar continuidad al proceso.

Así, referente a la decisión de desconocer la firma del exrector Cotillo y luego reconocer a la Dra. Antonia Castro como rectora interina de San Marcos, permitieron que el licenciamiento institucional de San Marcos pueda dar inicio de acuerdo al cronograma dispuesto. Asimismo, respecto a la simplificación administrativa del licenciamiento y ampliación de plazo de adecuación de las CBC; si bien no estuvieron motivadas directamente por la problemática del licenciamiento de San Marcos, permitió darle continuidad su proceso de licenciamiento. Una última decisión, en el contexto de la confrontación de los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu, la superintendente interviene para solucionar el entrapamiento y dispone una mayor apertura y colaboración con el equipo de San Marcos. Al respecto del liderazgo político de la superintendente para impulsar el licenciamiento en San Marcos, los entrevistados señalan:

Lorena Masías, por supuesto que impulsó el proceso de licenciamiento de las universidades públicas [...], entonces, si había alguna reunión que pedía el rector de San Marcos, la superintendente los recibía, había esa disposición de apoyo y de concentrar todo. Inclusive todos los pocos recursos que tenía Sunedu para apoyar al licenciamiento de San Marcos, para evaluar más rápido, porque los documentos eran demasiados, [...] entonces tenías que destinar todos tus recursos de evaluación para poder avanzar más rápido. (Anónima 2, exservidora de la Sunedu)

Cuando se habló de cabeza [rector] a cabeza [superintendente], mostraron la mejor disposición, no en el sentido de que te voy a ser fáciles las cosas, sino que simplemente yo quiero que te licencies [...] para fortalecer mi institucionalidad, [...] para eso vamos a trabajar y voy a dar una directiva a mi equipo, digamos en el sentido de que puedan orientar de mejor manera a la contraparte de San Marcos. (Ivar Farfán, servidor de San Marcos)

De lo señalado por los entrevistados, se constata que, la superintendente desplegó un conjunto de acciones para impulsar el licenciamiento de San Marcos, buscando se pueda concretar con prontitud. Resaltan las disposiciones que dio a nivel de recursos humanos para agilizar la revisión de la documentación, y la apertura e inducción hacia el equipo de San Marcos. De este modo, se puede determinar que, la superintendente Lorena Masías tuvo liderazgo político para promover el licenciamiento.

Respecto a la participación del superintendente Carlos Benavides; si bien su periodo fue corto durante el proceso de licenciamiento de San Marcos, es importante destacar su liderazgo en las últimas decisiones para otorgar la resolución. Es así que, en su periodo, el 22 de marzo de 2018, se aprueba el informe favorable de la Dilic, que da paso a la etapa final, y se emite de resolución que otorga el licenciamiento institucional a San Marcos, el 4 de abril de 2018.

Para concluir, se sostiene que, los superintendentes Lorena Masías y Carlos Benavides, estuvieron comprometidos con la implementación del licenciamiento institucional; asimismo, mostraron liderazgo político para poder impulsar el licenciamiento de San Marcos. En el caso de la superintendente implementó mayores acciones por tener un periodo más largo. Cabe señalar también que, este liderazgo político ejercido por los superintendentes para concretar el licenciamiento en San Marcos, tiene como incentivo consolidarse como institución evaluadora por la importancia que San Marcos tiene en el sistema universitario peruano.

b) Grado de control jerárquico de las decisiones.

Este elemento hace énfasis en la capacidad de control jerárquico que debe tener el responsable de la política para el cumplimiento de sus decisiones. En esa línea, al ser una política que implementa mecanismos regulatorios es importante se tenga este grado de control jerárquico.

Para el análisis de este elemento, se considera la base normativa que define el rol de la Sunedu como responsable del licenciamiento, el carácter obligatorio del licenciamiento institucional y la naturaleza de la universidad. De este modo, se presentan los instrumentos normativos, según la tabla siguiente:

Tabla 16

Instrumentos normativos que establecen el grado de control jerárquico

Aspectos del análisis	Instrumento normativo		Establece
Rol de la Sunedu	Ley Universitaria		Sunedu, responsable del licenciamiento (artículo 13). Aprueba o deniega las solicitudes de licenciamiento de universidades (artículo 15).
	Política de Aseguramiento de Calidad	de la	Sunedu, responsable de la verificación de las CBC para otorgar el licenciamiento a las universidades.
Carácter del licenciamiento institucional	Ley Universitaria		Licenciamiento como procedimiento que tiene por objetivo verificar el cumplimiento de las CBC y autorizar el funcionamiento (artículo 13).
	Política de Aseguramiento de Calidad	de la	Licenciamiento como garantía de las CBC, de carácter obligatorio (Pilar 4).
	Modelo de licenciamiento	de	El licenciamiento es una condición obligatoria para ofrecer el servicio educativo superior universitario
Naturaleza de la universidad	Ley universitaria		El Estado reconoce la autonomía universitaria, es sus regímenes: normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico (artículo 8).
	Estatuto San Marcos		Autonomía universitaria entendida como capacidad decidir por sí misma acerca del cumplimiento de sus fines y funciones (artículo 4).

De lo presentado, se evidencia el rol de la Sunedu en calidad de responsable del licenciamiento y el carácter obligatorio del licenciamiento para el cumplimiento de las universidades. Ahora bien, es correcto que Sunedu es responsable, pero no tiene una intervención directa para que las CBC se ejecuten en las universidades. Es decir, son las universidades, con base a su principio de autonomía universitaria, las encargadas de ejecutar el cumplimiento de las CBC. Por tanto, el éxito de la implementación del licenciamiento en San Marcos también dependió de la aceptación que esta tenga sobre la política.

Para complementar el análisis, también es importante considerar las impresiones que tienen los involucrados sobre las relaciones que se dieron entre Sunedu y San Marcos en el proceso de licenciamiento. Sobre ello los entrevistados señalan:

El trato se ha intentado que sea horizontal, porque lo que tenías que mostrar como autoridad era apertura, de qué sirve que tengas la mano dura y decirle: «oye, si tú no me presentas esto te voy a multar», no sirve de nada, tenías que optar por una posición de igual a igual y decir: «te vamos a ayudar, te vamos a explicar, cuéntanos cuál es tu problema», digamos horizontal. (Anónima 1, exservidora de Sunedu)

“No hay un rol jerárquico en el sentido de que Sunedu no le puede imponer cosas, [...] que esto tiene que ser así y punto, es bien complejo porque las universidades son autónomas. Sunedu tiene la autoridad, pero es una construcción de legitimidad [...]. Entonces, Sunedu ponía la norma, pero siempre San Marcos trabajaba dentro de su autonomía. (Julio Caceda, exservidor de la Sunedu)

Fue horizontal, es más lo planteamos nosotros como universidad, porque si bien la superintendencia tiene como misión vigilar se cumplan las funciones importantes de la universidad; sin embargo, creo que la universidad tiene su propio espacio, además no solo por ley sino por principio, ¡La universidad es autónoma! (Antonia Castro, jefa de la OCCAA)

De las valoraciones recogidas, también se observa que, la relación de control jerárquico por parte de la Sunedu hacia la universidad fue restringida; puesto que, la universidad se resguardaba en su autonomía.

Adicionalmente, dos puntos resaltan esta complicación que tuvo Sunedu en su grado de control jerárquico sobre el proceso. Primero, el bloqueo inicial del licenciamiento, cuando se produjo el desacato del exrector Pedro Cotillo; y, segundo, la confrontación que se dio en los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu, que no permitían el avance del proceso.

De lo expuesto, se puede sostener que, la capacidad de control jerárquico que tuvo la Sunedu para el cumplimiento de sus decisiones fue limitada, toda vez que la universidad exigía garantizar su autonomía. De ese modo, la Sunedu tuvo que mantener una comunicación abierta con la universidad.

c) Competencia y tamaño de personal.

Este elemento resalta la necesidad de contar con personal suficiente y preparado para implementar la política. En esa línea, se debe precisar que la dirección de licenciamiento es la responsable de dirigir el licenciamiento; por lo que, el análisis de este elemento se centrará en su personal. Ahora bien, cabe precisar que, el personal (evaluadores) de la Dilic tiene participación directa en dos etapas del proceso de licenciamiento: revisión documentaria y verificación presencial.

Para el análisis de este elemento se va a considerar documentación que señale el perfil del evaluador, así como la percepción que tuvieron los entrevistados sobre su desempeño.

De este modo, referente a la competencia de los evaluadores, la Sunedu aprobó el manual del evaluador, en la que se contempla el siguiente perfil:

El/la evaluador/a de licenciamiento institucional debe pertenecer a la comunidad académica o profesional, nacional o internacional, con experiencia en investigación y/o docencia universitaria, procesos de licenciamiento, autoevaluación, acreditación, evaluación de proyectos, evaluación curricular u otros de orden administrativo con las áreas académicas, a nivel nacional o internacional. Además, a excepción del/la evaluador/a de la condición III de las CBC, el/la evaluador/a debe tener como mínimo el grado académico de maestro. Para la verificación de la condición III - Infraestructura y equipamiento [...], el/la evaluador/a debe ser un especialista en infraestructura, arquitecto o ingeniero civil, titulado, colegiado y habilitado por su respectivo colegio profesional (Sunedu, 2006, p. 8).

Al respecto, se evidencia que los evaluadores de licenciamiento deben tener por perfil vinculación con la labor académica, así como, experiencia en temas de evaluación, autoevaluación referente al área académica. En esa línea, se puede apreciar que la competencia de los evaluadores estuvo contemplada en el manual del evaluador.

Para complementar el análisis, se toma en cuenta las entrevistas realizadas a los actores del proceso, que dan su apreciación sobre la competencia y tamaño del personal para llevar a cabo el licenciamiento de San Marcos. Así, algunos de los entrevistados señalan:

La mayoría no, la mayoría eran de universidades privadas, había uno que otro de universidades públicas, y sentíamos que no habían trabajado antes en el área de la gestión universitaria. Entonces, pedían cosas que estaban fuera del funcionamiento de la universidad, de la cultura, cómo era la universidad. Entonces, ellos se apegaban a lo que decía el modelo o lo que decían las especificaciones. (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

El equipo técnico que conversaba con nosotros desconocía la situación universitaria, o sea, por eso nos pasábamos mucho tiempo explicándoles cómo era la realidad, la parte académica, la parte

administrativa, de investigación en la universidad, y ellos se limitaban a leernos los estándares del modelo. (Antonia Castro, jefa de la OCCAA)

Siempre puedes tener más personas, tenían una carga enorme de trabajo, pero se tenía el personal con las capacidades adecuadas para poder lograr el licenciamiento, también había una etapa de aprendizaje, era la primera vez que se hacía un proceso así, quien va a saber cómo hacer un licenciamiento, era un proceso nuevo, pero sí tuvieron las capacidades técnicas adecuadas. (Julio Cacéda, exservidor de la Sunedu)

No, sinceramente nos faltó equipo, a pesar de que éramos un equipo numeroso, el tema es que la cantidad de documentación que mandaba cada universidad y la velocidad en la que teníamos que responder, analizar a detalle cada medio de verificación, hacer los informes, hacer las visitas, reuniones con cada universidad, sí faltaba gente. (Anónima 2, exservidora de la Sunedu)

De las impresiones recogidas sobre la competencia del personal, se observa; por el lado de la universidad, una constante afirmación de que el equipo de licenciamiento de Sunedu desconocía la realidad de la universidad pública. Por el lado de Sunedu, se afirma que el personal contaba con las capacidades adecuadas para conducir el licenciamiento, pero con una brecha de aprendizaje al ser un procedimiento nuevo. Asimismo, referente al tamaño del personal, se constata que para el proceso faltó mayor personal, pero que se pudo concretar las evaluaciones de San Marcos.

En síntesis, del análisis referente a la competencia y tamaño del personal, se puede sostener que fue intermedia. La competencia del personal tuvo que ir fortaleciéndose en el proceso, pues el licenciamiento al ser un procedimiento nuevo se desconocía como ejecutarla. Así también, el tamaño del personal fue limitado, aunque para San Marcos se priorizó su atención y se pudo realizar las evaluaciones.

d) Inducción.

Este elemento hace énfasis en la necesidad de realizar acciones de inducción que permitan un mayor entendimiento sobre el proceso de implementación. En esa línea, la dirección de licenciamiento no se limitó a su condición de evaluadora, también realizó acciones de inducción para facilitar la comprensión al equipo de la universidad.

Para conocer las acciones de inducción realizadas, se toma como base algunas de las respuestas de los entrevistados, siendo así:

[...] se realizaron reuniones constantes, se revisaba la información que enviaban a poquitos, intercambio de información, asistencia técnica, hasta se decía cómo se debía de presentar la información, de qué

manera, se revisaban los formularios, se revisaban los formatos para que puedan fluir mejor, para que pueda caminar la cosa. (Anónima 1, exservidora de la Sunedu)

La dirección de licenciamiento apoyaba con las reuniones de asistencia técnica como a toda universidad, se realizaban reuniones de trabajo, visitas de campo, que también ayudan a poder ser más precisos para poder resolver ya conociendo la realidad *in-situ*. (Julio Caceda, exservidor de la Sunedu)

Se daba asistencia, porque lo que nosotros teníamos era la apertura de que la universidad nos consulté y nosotros guiarlos en ese respecto. Tampoco como superintendencia no podríamos haber tenido un rol más participativo en el tema porque no podemos ser juez y parte, [...] así que, sí tenía cualquier tipo de consulta, nosotros nos podíamos reunir en los momentos que sean necesarios, las veces que sean necesarias para poder guiarlos, para que San Marcos pueda levantar sus observaciones y cumplir con los temas. (Anónima 2, exservidora de la Sunedu)

De este modo, se reconoce que, la dirección de licenciamiento realizó acciones de inducción como: asistencia técnica, reuniones de trabajo, informes de observación detalladas, revisión de los formatos, entre otros. Ahora bien, estas inducciones dependían del grado de comunicación que existía entre la Sunedu y San Marcos, lo cual en el contexto de la confrontación entre los equipos de licenciamiento estas acciones se vieron afectadas. En tal sentido, se puede sostener que la dirección de licenciamiento implementó acciones de inducción al equipo de licenciamiento de San Marcos que permitió un mejor entendimiento del procedimiento.

Por lo expuesto, de lo presentado referente a la capacidad de la Sunedu como responsable del licenciamiento y hacer efectiva la implementación en San Marcos, en términos generales se puede sostener que fue intermedia. En los elementos de liderazgo político e inducción, su accionar fue oportuno. En lo que respecta a la capacidad de control jerárquico fue limitada, toda vez que la universidad resguardaba su autonomía. Referente a la competencia y tamaño del personal, tuvo que ir fortaleciéndose en el proceso.

3.3.3.4 Magnitud del problema.

Este factor parte de la premisa de que, si los cambios a realizar son marginales y pocos, la efectividad de la implementación será mayor. Es decir, si la complejidad del problema y cambios a realizar es alta, las posibilidades de resolverlas serán más difíciles. Asimismo, considera dos elementos de análisis: a) cambios marginales (Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]) y b) cantidad de cambios no sea muy grande (Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]).

En esa línea, para el análisis se revisará los cambios realizados por San Marcos para el cumplimiento de las CBC y la obtención del licenciamiento. Este

análisis tomará como base la resolución e informe de licenciamiento de San Marcos emitido por la Sunedu, así como, las entrevistas realizadas sobre el grado de complejidad del licenciamiento.

Para obtener el licenciamiento institucional se debía cumplir con ocho condiciones básicas de calidad y 55 indicadores. Al respecto, de la condición III «Infraestructura y equipamiento», cuatro indicadores (16, 18, 25 y 26) fueron anulados con la simplificación administrativa del licenciamiento. Asimismo, para San Marcos no aplicó la CBC II «oferta educativa a crearse», ya que su cumplimiento solo fue para creación de nuevas universidades y programas, por lo que siete indicadores (9 al 15) no fueron exigibles. En esa línea, San Marcos debía cumplir siete CBC, y 44 indicadores; varios de los indicadores ya eran cumplidos por San Marcos para lo cual debía presentar los medios de verificación existentes y otros indicadores pendientes, por lo que debían generarse nuevos instrumentos. Para conocer estos principales instrumentos creados y otros actualizados, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 17

Instrumentos aprobados por San Marcos para el cumplimiento de las CBC

Condiciones básicas de calidad	Indicador	Nuevos Instrumentos
I. Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar, y planes de estudio correspondientes. (Indicadores 1 al 8)	1	Estatuto universitario
	2	Currículo con estudios generales de 66 carreras de pregrado.
	3	Reglamento General de Grados y Títulos
	7	Programa de Fortalecimiento Institucional para la Calidad de la Formación Universitaria 2016-2021
III. Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones. (Indicadores 16 al 30) ¹	19 ²	Plan de seguridad de almacenamiento y gestión de sustancias peligrosas, plan de emergencia, protocolo de seguridad para el funcionamiento de laboratorios y talleres
	30	Plan de mantenimiento con su presupuesto.
IV. Líneas de investigación a ser desarrolladas. (Indicadores 31 al 38)	31	Plan Estratégico Institucional (2017-2019)
	34	Código de ética de la investigación
V. Verificación de la disponibilidad docente con no menos del 25 % a tiempo completo. (Indicadores 39 al 42)	41	- Reglamento de ingreso a la carrera docente. - Reglamento de evaluación para promoción docente. - Reglamento de evaluación para la ratificación docente.
VI. Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos. (Indicadores 46 al 50)	49	Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para la protección del Ambiente. (RR n.º 01802-17)
VII. Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral. (Indicadores 51 al 54)	51	Reglamento de vinculación y seguimiento al egresado y graduado

Nota. Elaboración con base al informe y resolución de licenciamiento de Sunedu.

¹ Se anularon los indicadores 16, 18, 25 y 26. Asimismo, indicadores 21, 22, 23 y 24 se modifican para evaluar en la etapa de verificación presencial.

² Se modifica parcialmente y no es exigible el reglamento seguridad, sino plan de seguridad.

De lo presentado se constata que, once indicadores necesitaron la elaboración de nuevos instrumentos para poder cumplir con el medio de verificación exigible por la Sunedu. Asimismo, referente a los otros 33 indicadores, si bien no requerían la aprobación de nuevos instrumentos, era necesario enviar información mediante los formatos de licenciamiento para evidenciar su cumplimiento.

Ahora bien, es importante precisar que, San Marcos no pudo cumplir las CBC en la etapa inicial, obteniendo un resultado desfavorable con 41 indicadores observados por la Sunedu; por lo que, presentó su plan de adecuación en noviembre de 2016. Varios indicadores observados fueron debido a la falta de los instrumentos arriba presentados; los mismo que para su formulación y aprobación implicaban recursos económicos, gestiones políticas y administrativas. Referente al aspecto presupuestal, la universidad al presentar su plan de adecuación modificó S/ 114 329 169.50 para el cumplimiento de las CBC, donde S/ 93 496 578.17 representaba el presupuesto requerido para la condición III «Infraestructura y equipamiento». Asimismo, con lo que respecta a las gestiones políticas y administrativas la complejidad era alta, un ejemplo de ello fue el proceso de aprobación del nuevo estatuto universitario.

Al respecto de la situación descrita, cabe precisar que, la complejidad de los cambios a realizar aún era más alta cuando todavía no estaban aprobadas las medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento, realizado en marzo de 2017. Luego, con la aprobación de estas medidas de simplificación, lo referido a los indicadores de la condición III se redujeron y otras pasaron a verificarse de manera presencial. Referente a la simplificación, un punto que resalta, pues era crítico para el cumplimiento por parte de San Marcos fue el indicador 18, la entrega de los certificados vigentes de CENEPRED de 70 locales. En esa línea, se puede decir que, la aprobación de las medidas redujo el nivel de complejidad para el cumplimiento de las CBC por parte de San Marcos.

Hasta aquí, lo expuesto tomó como base la revisión documentaria. Para complementar el análisis, se presentará la respuesta de los algunos de los entrevistados referente a la magnitud del problema.

Yo creo que bastante complejo. San Marcos, si bien es una universidad que tiene un sistema de información desde hace muchos años, estos sistemas informáticos no están integrados, además la información del pasado no estaba bien organizada [...]. Era complejo, por la envergadura, estamos hablando de 66 programas académicos de pregrado, y casi 188 programas entre maestrías y doctorados. Entonces, era recoger información documentada de su creación, de sus planes de estudio, de sus denominaciones, todo. (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

“Complejo en la medida de obtener la información, porque como te digo, lo que nos generaba retraso era la información de las mallas curriculares, los documentos normativos de creación, los documentos sobre investigación, dación de grados y títulos [...]–el mayor problema

era el obtener los documentos históricos. (Cristina Mendoza, servidora de San Marcos)

La complejidad del licenciamiento de San Marcos fue medio-alto [...] por ejemplo, un tema complicado era el tema del ITSE [Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificación], prácticamente la podían cumplir muy pocas universidades, pero San Marcos con todos los locales y tamaño que tiene le hubiese sido muy complicado, o sea, el ITSE hubiera sido una traba que nunca lo hubiera podido superar. (Anónima 2, exservidora de la Sunedu).

Sumamente complejo, lo digo por la antigüedad, la toma de decisiones, las resistencias a cambiar de algunos profesores y alumnos y también por el tema de adecuarse a un nuevo modelo de la ley [...]. Yo de lo que conozco es que hubo bastantes cambios, [...] principalmente, la estructura académica y administrativa, o sea, en el tema de los procesos que tuvieron que ordenar. (Julio Caceda, exservidor de la Sunedu)

De lo presentado, se aprecia un consenso de los entrevistados en señalar que la complejidad del licenciamiento fue alta. Asimismo, resaltan las complicaciones del proceso en temas relacionados a la infraestructura, adecuación a la ley, recojo de información documentaria y la envergadura de la universidad.

En suma, de lo desarrollado, se puede sostener que, la magnitud del problema fue alto en los inicios del licenciamiento, pues los cambios a realizar no fueron marginales y, también, se requerían ejecutar varias adecuaciones para poder cumplir las CBC. Asimismo, se debe precisar que los instrumentos a aprobar para cumplir los medios de verificación, requerían de gestiones presupuestales, políticas y administrativas. Posteriormente, la complejidad fue intermedia, pues el procedimiento del licenciamiento se simplificó, al eliminarse cuatro indicadores, en puntos que eran críticos para el cumplimiento de San Marcos, como es el caso de la certificación por parte de Cenepred. En tal sentido se puede señalar que la magnitud del problema para el cumplimiento de las CBC fue alta en sus inicios e intermedia después de las medidas de simplificación administrativa.

3.3.3.5 Recursos económicos.

Este factor plantea que, si los recursos son mayores y se dirigen de manera oportuna, se tiene mayor probabilidad de que la implementación sea exitosa (Rein y Rabinovitz, 2007[1978]; Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). Para el presente caso, se considera como elemento de análisis: el presupuesto suficiente y oportuno (Van Meter y Var Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Elmore, 1979, Sabatier y Mazmanian, 1981).

En esa línea, el análisis se enfocará en los recursos económicos disponibles para el cumplimiento de las CBC de San Marcos. Este análisis

tomará como base la información presupuestal del portal consulta amigable del MEF y las partidas presupuestales habilitadas por el MEF.

El presupuesto de San Marcos cuenta con dos fuentes de financiamiento principales, que son recursos ordinarios y recursos directamente recaudados, ambos suman alrededor del 98 % de su presupuesto. En esa línea, se presenta el presupuesto institucional de San Marcos durante los años 2016, 2017 y 2018, periodo en los que se pudo hacer uso de los recursos para el cumplimiento de las CBC, según la tabla siguiente:

Tabla 18

Presupuesto institucional de San Marcos, 2016 al 2018

Fuentes de financiamiento	2016		2017		2018	
	PIM ¹ (S/)	PIM (%)	PIM (S/)	PIM (%)	PIM (S/)	PIM (%)
Recursos ordinarios	249 685 375	50.87	296 668 683	55.93	309 889 964	58.98
Recursos directamente recaudados	231 329 781	47.13	224 766 859	42.38	200 255 587	38.11
Donaciones y transferencias	9 653 103	1.97	8 884 417	1.67	15 187 538	2.89
Recursos determinados	133 517	0.03	98 433	0.02	110 153	0.02
Total	490 801 776	100.00	530 418 392	100.00	525 443 242	100.00

Nota: Elaborado con datos de consulta amigable-MEF, consultado el 16 de noviembre de 2018.

¹ Presupuesto Institucional Modificado.

De la información presentada referente a los tres periodos, se observa que, en el año 2017, San Marcos obtuvo un mayor presupuesto institucional modificado de S/ 530 418 392, donde el 55.93 % representó los recursos ordinarios y 42.38 % los recursos directamente recaudados. Asimismo, cabe señalar que la universidad ha logrado de manera sostenible generar recursos propios, aportando un presupuesto siempre mayor a S/ 200 000 000.

Referente al licenciamiento institucional, San Marcos no pudo cumplir las CBC en la etapa inicial; siendo así, presentó su plan de adecuación en la que se formularon un conjunto de acciones, presupuesto, fuente de financiamiento y plazo requerido para el cumplimiento de los indicadores observados. El PDA inicial fue presentado el 30 noviembre de 2016 mediante Oficio n.º 759-R-2016, en el cual se consideró un presupuesto total de S/ 80 410 425.92; sin embargo, es modificado el 5 de diciembre de 2016 mediante Oficio n.º 771-R-2016, en la cual se reestructura las acciones e incrementa el presupuesto a S/ 114 329 196.50. En lo siguiente se presenta el presupuesto desglosado requerido para el cumplimiento de las CBC, así como como su fuente de financiamiento:

Tabla 19*Presupuesto estimado de San Marcos para el cumplimiento de las CBC*

Condición	Descripción	Número de Indicadores Observados	Presupuesto S/
Condición I	Existencia de Objetivos Académicos, Grados y Título a otorgar y Planes de Estudio Correspondientes	5	6 225 000
Condición II	Oferta Educativa a Crearse	2	2 197 600
Condición III	Infraestructura y Equipamiento	11	93 496 578.17
Condición IV	Líneas de Investigación a ser Desarrolladas	5	2 000
Condición V	Verificación de la Disponibilidad del Personal Docente Calificado	3	170 518.33
Condición VI	Verificación de los Servicios Educativos Complementarios Básicos	6	10 329 000
Condición VII	Existencia de Mecanismos de Mediación e Inserción Laboral	3	1 905 000
Condición VIII	Transparencia	1	3 000
TOTAL		36	114'329,196.50

Nota. Plan de adecuación de San Marcos, noviembre 2016. Elaborado por la OCCAA.

Tabla 20*Fuente de financiamiento para el cumplimiento de las CBC*

Fuente de financiamiento	Presupuesto (S/)
Recursos ordinarios	95 670 774.12
Recursos directamente recaudados	7 009 002.67
Otras fuentes	11 649 419.71
Total	114 329 196.50

Nota. Datos extraídos del plan de adecuación de San Marcos, noviembre 2016.

De lo presentado, se observa que el plan consideró como fuente de financiamiento mayor los recursos ordinarios ascendiente a S/ 95 670 774.12. Asimismo, una parte considerable del presupuesto de S/ 93 496 578.17 fue requerido para el cumplimiento de la condición III «Infraestructura y equipamiento». Al respecto, en marzo de 2017, Sunedu aprobó medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento, en la cual se eliminan cuatro

indicadores de la condición III. Asimismo, cabe señalar que, San Marcos desistió de la creación de nuevos programas académicos, por lo que el presupuesto estimado en la condición II no fue necesaria. Referente al presupuesto considerado en los indicadores eliminados de la condición III, y desistidos de la condición II ascienden a S/ 2 458 000, según la tabla siguiente:

Tabla 21

Presupuesto ajustado del PDA

Condición	Observación IRD	Presupuesto S/	
		Recursos directamente recaudados	Recursos ordinarios
Condición III			
Indicador 16	Falta certificados de parámetros urbanísticos de 4 locales	400	0
Indicador 18	Falta certificado de Inspección Técnica de seguridad en edificación (de detalle) de todos los locales	260 000	0
Condición II			
Indicador 14	Falta justificación de creación de Doctorados Ciencias Físicas y Ciencias Veterinarias	0	30 000
Indicador 15	Falta plan de financiamiento para creación de Doctorados Ciencias Físicas y Ciencias Veterinarias	167 600	2 000 000
Sub total		428 000	2 030 000
Total		2 458 000	

En tal sentido, la estimación presupuestal inicial de S/ 114 329 196.50 para el cumplimiento de las CBC se reduciría a S/ 111 871 196.50. Asimismo, la fuente de financiamiento por recursos ordinarios estimada en S/ 95 670 774.12 sería reducida a S/ 93 640 774.12.

Referente al tema presupuestal, el Minedu, para atender estas exigencias por fuente de financiamiento de recursos ordinarios, aprobó, en abril de 2017, el instrumento «Compromisos de Gestión para la Mejora de la Calidad y el Logro de Resultados del Servicio Educativo de la Educación Superior Universitaria». Este instrumento planteaba en su objetivo específico c), contribuir al cierre de brechas en infraestructura para el cumplimiento de las CBC en el marco del licenciamiento institucional de las universidades públicas. Asimismo, formuló condiciones de selección para otorgar el presupuesto, como es que sean universidades públicas institucionalizadas e incluidas en la cuarta disposición complementaria final de la ley universitaria⁶⁵.

⁶⁵ Esta disposición seleccionó a 12 universidades para que elaboren su Programa de Fortalecimiento Institucional para la Calidad de la universidad pública y sirvan como referente para asignación de recursos.

En esa línea, San Marcos fue seleccionada para recibir estos recursos, pues era considerada una universidad institucionalizada al concluir con el proceso de adecuación del gobierno universitario; asimismo, se encontraba comprendida en la exigencia de la disposición de la Ley Universitaria. De este modo, San Marcos en el proceso de licenciamiento recibió un presupuesto adicional en cumplimiento a este instrumento, según el detalle siguiente:

Tabla 22

Transferencia presupuestal a San Marcos por compromiso de gestión

Año	2017	2018
Primer tramo	12 606 936 ¹	9 165 090 ³
Segundo tramo	8 065 237 ²	-
Total	20 672 173	9 165 090

Nota. ¹ Decreto Supremo n.º 203-2017-EF, de julio de 2017.

² Decreto Supremo n.º 253-2017-EF, de agosto de 2017.

³ Decreto Supremo n.º 173-2018-EF, de julio de 2018.

De lo presentado se observa que hubo una transferencia realizada en julio de 2018, fecha en la que San Marcos ya contaba con la resolución de licenciamiento. De este modo, la transferencia total adicional⁶⁶ recibido durante el proceso de licenciamiento de San Marcos ascendió a S/ 20 672 173.

Entonces, del análisis presupuestal, se observa que, del presupuesto estimado para el financiamiento de las CBC por recursos ordinarios del PDA, el Minedu asignó solo S/ 20 672 173; por lo que, existió una brecha de financiamiento de S/ 72 968 601.12, según la tabla siguiente:

Tabla 23

Brecha de financiamiento del PDA según fuente de recursos ordinarios

Fuente de financiamiento ordinario	Monto S/
Presupuesto del PDA	95 670 774.12
Presupuesto ajustado del PDA ¹	93 640 774.12
Transferencia presupuestal adicional de Minedu	20 672 173.00
Brecha de financiamiento ²	72 968 601.12

Nota: ¹ El ajuste del presupuesto es porque se desistió de la creación de nuevos programas.

² Brecha de financiamiento, calculado de la diferencia entre el presupuesto ajustado del PDA y transferencia adicional del Minedu

⁶⁶ Cabe precisar que estas transferencias presupuestales eran adicionales a los recursos ordinarios asignados a la universidad, pero se integraban en el total de esta fuente de financiamiento.

Para complementar el análisis, se toma en cuenta las entrevistas realizadas a los actores del proceso, quienes manifiestan referente al tema presupuestal lo siguiente:

Presupuestalmente no recibimos una partida adicional, simplemente con el presupuesto que teníamos tanto de recursos ordinarios como recursos directamente recaudados se afrontó los gastos que se tenían que hacer, pero como te digo tratamos de priorizar, el equipo de licenciamiento era gente de planta, los mismos docentes, el mismo personal administrativo [...]; por otro lado, cumplir algunas condiciones mínimas como las señaléticas, que todos los ambientes estén debidamente identificados, tenía un costo y se tuvo que asumir, tratamos de optimizar el recurso priorizando. (Ivar Farfán, servidor de San Marcos)

La universidad para el licenciamiento, que yo recuerde no había recibido algún presupuesto especial durante el proceso. Yo sé que después, como todos los años el MINEDU tiene partidas que habilitan de 60 000 000, pero que las reparten entre todas las universidades del Perú, y San Marcos de esa cantidad ha recibido para diferentes proyectos, o para diferentes partidas que puede ser investigación, infraestructura, currículo [...] San Marcos tuvo que echar mano de su presupuesto. (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

Sí, de hecho, una de las consecuencias favorables del licenciamiento en cuanto a las universidades públicas es que, siendo estas instituciones estatales condujo al Estado proveer un financiamiento adicional para llevar a cabo ese proceso, así las universidades públicas se beneficiaron de un mayor presupuesto, en ningún caso ninguna universidad pública tuvo dificultades para licenciarse por razones de orden presupuestal, que el soporte presupuestal adicional estuvo provisto. (Zenón Depaz, exmiembro del Consejo Directivo de la Sunedu)

De las entrevistas se aprecia que, San Marcos tuvo que hacer uso de su propio presupuesto para afrontar el licenciamiento, optimizó sus recursos y le fue suficiente para el cumplimiento de las CBC. Al respecto, cabe precisar que, el Minedu transfirió un presupuesto adicional de alrededor 20 millones, y fue incorporado como parte de los recursos ordinarios.

De lo expuesto, se puede señalar que San Marcos cuenta con un importante presupuesto institucional que asciende alrededor de 500 millones, del cual aproximadamente el 40 % es por generación de recursos propios. En el proceso de licenciamiento institucional, la universidad formuló el presupuesto requerido para el cumplimiento de las CBC y se estimó el financiamiento por fuente de recursos ordinarios en S/ 95 670 774.12, ajustado a S/ 93 640 774.12 (debido a que San Marcos desistió de la creación de nuevos programas). En atención, el Minedu asignó solo S/ 20 672 173; por lo que, existió una brecha de financiamiento de S/ 72 968 601.12. Asimismo, según reportan los entrevistados,

San Marcos tuvo que afrontar el licenciamiento institucional con los recursos propios que disponía.

En tal sentido, se puede sostener que los recursos económicos dispuestos por el Minedu para el licenciamiento de San Marcos no fueron suficientes, pero la universidad pudo compensarlo con sus recursos propios. Asimismo, referente a la oportunidad del presupuesto, el Minedu asignó las transferencias presupuestales adicionales en el 2017 durante el proceso de licenciamiento y otra parte en julio de 2018 cuando ya se contaba con el licenciamiento.

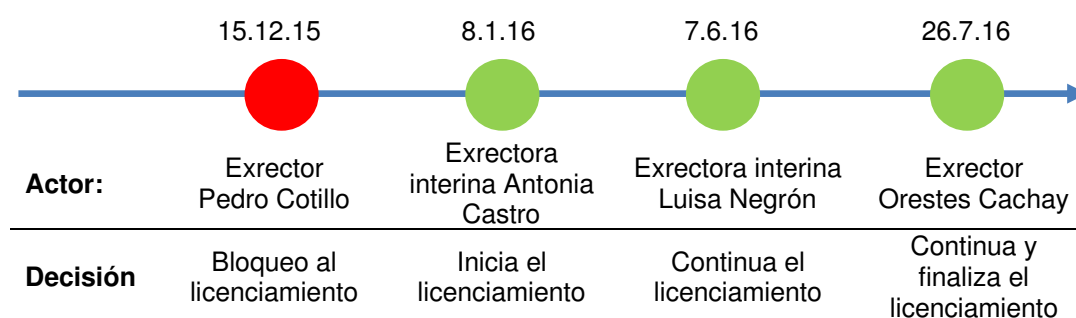
3.3.3.6 Aceptación local.

Este factor plantea que, para una implementación exitosa es necesario contar con una posición favorable de la organización local frente a la política. Paul Berman (2007 [1978]), resalta la movilización local por parte de los funcionarios para adoptar el proyecto y planear su ejecución. Para el estudio del caso, se tiene como elemento de análisis determinar si la movilización de la organización local fue favorable o contraria para adoptar la política.

En esa línea, el análisis se enfocará en identificar la posición de las autoridades universitarias frente al licenciamiento, ya que estos son los que toman la decisión directa de adoptar o no el licenciamiento institucional, así como, planear su ejecución. Este análisis situará temporalmente a los actores y sus acciones, para poder determinar su postura. Siendo así, se presenta la siguiente sucesión de rectores en el proceso de licenciamiento:

Figura 14

Posición de los rectores frente al licenciamiento



De lo presentado, se observa el periodo de cuatro rectores que tuvieron decisión directa sobre el licenciamiento institucional de San Marcos. En el caso del exrector Pedro Cotillo, su postura fue contraria al licenciamiento institucional y no realizó ninguna acción para dar inicio al proceso. Decidió no acatar las disposiciones de la Ley Universitaria y la adecuación del gobierno. Al respecto, uno de los entrevistados señala:

El rector Cotillo, en esa gestión no se adecua a la ley. Hasta diciembre del 2015 que él ya sale, no se hizo nada. Además, estaba recién saliendo el cronograma para que se presente el primer grupo de universidades. (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

Posteriormente, el 8 de enero de 2016 asume el rectorado de manera transitoria, la Dra. Antonia Castro, tuvo una posición favorable para implementar el licenciamiento, quién tomó la decisión de que San Marcos se presente al proceso de licenciamiento, para ello conforma el primer equipo de licenciamiento el 22 de febrero de 2016, y se cumple con presentar la solicitud de licenciamiento. Al respecto, se menciona:

Entro la Dra. Castro, en enero del 2016, y con su gestión se decide implementar el proceso en la universidad. Es por ello que, se forma esta primera comisión lidera por la Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación, que ya por estar inmersa en el proceso o por coordinar el proceso de acreditación de la universidad, correspondía funcionalmente que sea nuestra oficina la que lidere el proceso. (Cristina Mendoza, servidora de San Marcos)

Luego, el 7 de junio de 2016 asume el rectorado transitorio la Dra. Luisa Negrón, quien tuvo una posición favorable y continuo la implementación del licenciamiento. Su gestión fue solo durante un mes, por lo que sus acciones fueron limitadas.

Finalmente, a partir del 26 de julio de 2016, asume el rectorado el Dr. Orestes Cachay Boza, quien tuvo una posición a favor del licenciamiento institucional. Designó a la Dra. Antonia Castro como jefa de la OCCAA, ~~y pueda~~ para liderar el proceso de licenciamiento. Posteriormente, debido a las confrontaciones entre los equipos de licenciamiento de Sunedu y San Marcos, el rector Orestes decide prescindir de la OCCAA y lidera él el proceso hasta la obtención de la resolución de fecha 4 de abril de 2018.

El doctor Orestes más bien sí le puso un énfasis especial, por eso es que se logra en su periodo, en el año 2018, el licenciamiento, justamente por las razones que te menciono, o sea, con la doctora Antonia se llegó a determinado punto y con el doctor Orestes se dice: «ya hay que licenciar, ya que la ley nos obliga». (Ivar Farfán, servidor de San Marcos)

De lo presentado, se puede sostener que, a nivel de las autoridades universitarias, en tres periodos rectorales vinculados al proceso de licenciamiento se tuvo una posición favorable al licenciamiento. En la etapa inicial, se dio un bloqueo por parte del exrector Pedro Cotillo, pero que fue superado y con los rectores siguientes se decide implementar el licenciamiento.

3.3.3.7 Adaptación mutua.

Este factor plantea que, el éxito de la implementación dependerá de la adaptación mutua entre la política y la organización local receptora. Esta adaptación se da en el proceso de implementación por ajustes de tipo burocrático y político. Para el estudio del caso, se tiene como elemento de análisis reconocer las acciones de adaptación mutua de la política y el contexto organizacional local (Berman, 2007 [1978]; Elmore, 2007 [1979]).

En esa línea, el análisis se enfocará en reconocer acciones de adaptación de tipo burocrático y político realizadas por la Sunedu y San Marcos, que hayan permitido el avance del licenciamiento institucional. Este análisis situará las acciones de ambas instituciones.

— Acciones de adaptación de San Marcos.

La universidad para poder afrontar el licenciamiento institucional tuvo que ceder y adaptarse a nivel político y burocrático. Así, se presenta las principales acciones de adaptación realizadas por San Marcos, en la tabla siguiente:

Tabla 24

Principales acciones de adaptación desde San Marcos

Acciones a nivel político	Acciones a nivel burocrático
Cumplir con la adecuación de gobierno universitario e iniciar el licenciamiento	Presentación del plan de adecuación
Cambio del primer equipo de licenciamiento	Desistir de la creación de programas de estudios
	Adelantar la implementación del plan de estudios

Al respecto de las acciones de nivel político, San Marcos tuvo que adaptarse a las exigencias dispuestas por la Ley Universitaria, y cumplir con la adecuación de gobierno, como era la aprobación de un nuevo estatuto y elección de nuevas autoridades; asimismo, la decisión de iniciar el licenciamiento. Sobre ello, cabe precisar que, la universidad paso por un proceso político de cambio de autoridades, donde el exrector Pedro Cotillo tuvo que ser obligado a renunciar, al ser desconocida su firma por la Sunedu y la toma de la universidad por parte de la comunidad universitaria para exigir su salida. Posteriormente, San Marcos tuvo como rectora interina a la Dra. Antonia Castro, quien decide dar paso a la adecuación del gobierno, impulsando el proceso para la aprobación del nuevo estatuto, así como el inicio del licenciamiento en San Marcos, dispone la conformación del primer equipo de licenciamiento y presenta la solicitud a Sunedu.

En el proceso de licenciamiento se dio una fuerte confrontación entre los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu, dicha situación no permitía

mayor avance en el proceso de licenciamiento. Referente a esta complicación, era la OCCAA la responsable del proceso, y la que se resistía a cumplir las exigencias solicitadas por Sunedu, pues se consideraba que no correspondían a la realidad de la universidad. Para superar este entrampamiento, en setiembre de 2017, San Marcos opta por cambiar de equipo de licenciamiento y es el rector quien asume el liderazgo directo, y prescindiendo de la OCCAA.

Referente a las acciones de nivel burocrático, la universidad tuvo que adaptarse y cumplir las exigencias de las ocho CBC, realizar cambios de tipo normativo, estructura académica, infraestructura y otros. En lo que respecta al plan de adecuación, se elabora debido a que San Marcos no pudo cumplir las CBC y obtuvo un resultado desfavorable con 45 indicadores observados. El PDA contemplaba un conjunto de acciones en las que se señalaba el procedimiento para poder cumplir las CBC. De los indicadores observados que más resaltan, que San Marcos tuvo que formular acciones en el PDA, se encuentran:

Tabla 25

Principales acciones planteados en el PDA

Condiciones básicas de calidad	Indicador	Acciones del PDA
I. Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar, y planes de estudio correspondientes.	2	Actualizar planes de estudios, contemplando el mínimo de créditos de estudios generales y de especialidad.
	3	Actualizar Reglamento General de Grados y Títulos.
	4	Actualizar Reglamento de Admisión de Pregrado y Posgrado.
II. Oferta educativa a crearse compatible con los fines propuestos de planeamiento. ¹	14	Elaborar justificación de la creación de nuevos doctorados de Ciencias Físicas y Ciencias Veterinarias.
	15	Elaborar plan de financiamiento de los nuevos doctorados.
III. Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones.	18 ²	Gestionar certificados de inspección técnica de seguridad en edificación (de detalle) de todos los locales.
	20	Elaborar protocolo de seguridad para el funcionamiento de laboratorios.
	30	Elaborar plan de mantenimiento de infraestructura con su presupuesto.
IV. Líneas de investigación a ser desarrolladas.	34	Elaborar código de ética de la investigación.
V. Verificación de la disponibilidad del personal docente calificado.	41	Actualizar reglamento de ingreso a la carrera docente.
VI. Verificación de los servicios educativos complementarios básicos.	49	Elaborar política, planes de acción de adecuación al entorno y protección al ambiente.
VII. Existencia de mecanismos	51	Incluir en el ROF y MOF el área del seguimiento del graduado.

Nota: Elaborado con datos del Oficio n.º 759-R-2016 y Oficio n.º 771-R-2016 de San Marcos.

¹ San Marcos desistió de la creación de estos programas.

² Sunedu elimina este indicador.

Asimismo, en el proceso de licenciamiento, San Marcos tuvo que desistir de 155 programas de estudios, de los cuales: 10 a nivel de pregrado, 142 de maestrías y 3 de doctorados. Al respecto, mediante Oficio n.º 1074-R-2017 de noviembre de 2017, la universidad informa que, 123 programas de posgrado ya no eran ofertados, pero contaban con estudiantes y egresados; por lo que, era necesario sean considerados para fines de grados y títulos. Asimismo, otros programas tenían duplicidad de nombres y debían anularse.

Finalmente, la implementación de los estudios generales tuvo que adelantarse, pues era un requisito necesario para la obtención del licenciamiento, contemplado en el artículo 41 de la Ley Universitaria. Al respecto, el estatuto de San Marcos en su décima segunda disposición transitoria final dispuso que, en un periodo organizativo de tres años la comisión organizadora constituirá y conducirá la Escuela de Estudios Generales; esto sería para el primer semestre de 2019. Sin embargo, para poder cumplir con el licenciamiento, mediante RR n.º 01824-R-17 de abril de 2017 se aprueba el proyecto para la implementación de la Escuela de Estudios Generales, en la que se contempla el inicio de los estudios generales en marzo del año 2018, de manera momentánea en las aulas de las facultades y recién en el año 2019 se haga uso del edificio de estudios generales. A consecuencia de esta implementación acelerada, se produjeron resistencias, marchas y una toma por parte de los gremios estudiantiles, pues señalaron que la implementación de los estudios generales fue improvisada y sin participación estudiantil, déficit de la plana docente, e infraestructura inadecuada.⁶⁷

Al respecto de las acciones de adaptación de San Marcos, los entrevistados señalan lo siguiente:

Se llegó a un punto bastante álgido de discusión con el equipo de licenciamiento de la universidad, en cuanto a defender la autonomía y los fueros de San Marcos. [...] Sunedu exigió al rector, para que ellos faciliten el proceso y el licenciamiento culmine, que cambie el equipo, [...] el rector cedió a la presión, nosotros sabemos que fue un pedido de la Sunedu de que cambien el equipo. (Paul Munguía, servidor de San Marcos)

Decidimos implementar el plan de adecuación que proponía el modelo y que constaba de proponer acciones programadas y presupuestadas para lograr el recojo y el levantamiento de acciones que nos hacía la Sunedu. (Cristina Mendoza, servidora de San Marcos)

⁶⁷ De la licencia al caos: tres puntos clave de la toma de la universidad San Marcos. *RPP*, 06 de abril de 2018. Ver enlace: <https://rpp.pe/lima/actualidad/de-la-licencia-al-caos-tres-puntos-claves-de-la-toma-de-la-universidad-san-marcos-noticia-1115040?ref=rpp>

Se desistió de programas de estudios porque, por ejemplo, no había alumnos matriculados hace mucho tiempo, entonces, no tenía sentido mantener maestrías y doctorados si en realidad no funcionaban, así que no correspondía tener algo que desde hace cinco años ya no contaba con alumnos registrados [...]. (Ivar Farfán, servidor de San Marcos)

De lo presentado, se aprecia que, en efecto la universidad tuvo que realizar cambios importantes a nivel político y burocrático para poder lograr la obtención del licenciamiento.

— Acciones de adaptación de la Sunedu.

La Sunedu en el proceso de licenciamiento de San Marcos, también realizó acciones de adaptación a nivel burocrático y político. En lo siguiente se presenta las principales acciones de la Sunedu:

Tabla 26

Principales acciones de adaptación desde Sunedu

Acciones a nivel político	Acciones a nivel burocrático		
Dispone mayor apertura y colaboración hacia el equipo de San Marcos	Simplificación	administrativa	del
	Ampliación del plazo de adecuación de la CBC a julio de 2018		

Al respecto de las acciones de nivel político, la exsuperintendente Lorena Masías dispuso una mayor apertura y colaboración hacia el equipo de licenciamiento de San Marcos. Esto ante un contexto de entrampamiento en que se encontraba el licenciamiento, pues se dio una confrontación entre los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu. Es así que, ambas instituciones deciden tomar acciones y superar la situación, por su parte, San Marcos opta por cambiar de equipo de licenciamiento, y la Sunedu dispone una mayor colaboración hacia San Marcos.

En lo referente a las acciones de nivel burocrático; en el proceso la Sunedu aprobó «Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional», en marzo de 2017, en la cual se deja sin efecto los indicadores 16, 18, 25 y 26, modificó parcialmente el indicador 19 en lo referente a la presentación del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo y determinó que los indicadores 21, 22, 23 y 24 sean evaluados en la etapa de verificación presencial; según se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 27*Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento*

Medidas de simplificación		Indicador
Indicadores anulados	16	Todos los locales de la universidad cumplen con las normas sobre compatibilidad de uso y zonificación urbana
	18	Los locales cumplen con las normas de seguridad estructural en edificaciones y prevención de riesgos en estricto cumplimiento con las normas de CENEPRED/INDECI.
	25	Dotación de servicios higiénicos para los estudiantes en todos sus locales.
	26	Dotación de servicios higiénicos para personal docente y administrativo en todos sus locales.
Indicador modificado parcialmente	19	Inicial: La universidad cuenta con un reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo, y protocolos de seguridad.
		Modificado: La universidad cuenta con planes de seguridad.
Indicadores modificados para su verificación en etapa presencial	21	Disponibilidad de agua potable y desagüe.
	22	Disponibilidad de energía eléctrica.
	23	Disponibilidad de líneas telefónicas.
	24	Disponibilidad de internet en los ambientes que brinden el servicio educativo de todos sus locales.

Nota. Elaboración con datos de la Resolución del Consejo Directivo N 008-2017-SUNEDU/CD y Resolución de Consejo Directivo n.º 036-2018-SUNEDU/CD.

De lo presentado se aprecia que, todos los indicadores simplificados corresponden a la condición básica de calidad III «Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones». Asimismo, cabe señalar que estas medidas de simplificación administrativa, no fueron motivadas directamente por San Marcos, pero sí estaban situadas en la problemática general que Sunedu había detectado en las universidades públicas. Sobre San Marcos, al momento de presentar su plan de adecuación todos estos indicadores modificados por la Sunedu, se encontraban observados, siendo un punto crítico el cumplimiento del indicador 18, puesto que obtener los certificados de Cenepred implicaba realizar cambios en infraestructura en varios de los locales. De este modo, Sunedu decide aprobar estas medidas de simplificación administrativa⁶⁸ en respuesta a la complejidad de las universidades y tuvo que tomarse esta acción de adaptación.

Posteriormente, ante la situación de retraso en el cumplimiento de las CBC por parte de las universidades, Sunedu en mayo 2017, tuvo que ampliar el plazo de adecuación de las CBC hasta julio de 2018. Cabe destacar que, al cumplimiento del 31 diciembre de 2017, plazo inicial para el cumplimiento del plan de adecuación, solo 28 universidades lograron obtener el licenciamiento institucional, dentro de las que demoraron estuvo San Marcos. De este modo, la ampliación del plazo de adecuación para el cumplimiento de las CBC benefició a San Marcos; la acción de adaptación de Sunedu también se dio ante la

⁶⁸ Cabe señalar que las medidas de simplificación aprobadas se fundamentan en el Decreto Legislativo 1272 de diciembre de 2016, la que modifica Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

situación compleja de las universidades públicas. Sobre las acciones tomadas por la Sunedu, los entrevistados señalan:

Cuando se habló de cabeza a cabeza, mostraron la mejor disposición, no en el sentido de que te voy a ser fáciles las cosas sino que simplemente yo quiero que te licencies, pues necesitaban licenciar a San Marcos para garantizar su institucionalidad, [...] para eso vamos a trabajar y voy a darles una directiva al equipo en el sentido de que puedan orientar de mejor manera al equipo contraparte de San Marcos, o sea, nos puedan explicar, evidenciar, ayudar a interpretar la norma, eso nos facilitó el trabajo también. (Ivar Farfán, servidor de San Marcos)

fue por simplificación administrativa, no fue por beneficiar a nadie, fue en beneficio del proceso, se hizo una reevaluación de las cosas que se estaban pidiendo y por ejemplo, el tema del ITSE, qué hacía Sunedu pidiendo el ITSE, cuando eso es un requisito que lo debía supervisar Defensa Civil; pero no fue para beneficiar a nadie, en todo caso si hablamos de beneficio, la simplificación es un beneficio en general, entonces se beneficiaron, entiendo muchas instituciones, que ya no tenían que presentar un ITSE. (Anónima 1, ex servidora de Sunedu)

Es por una cuestión simple, la realidad fue mucho más compleja de lo que se esperaba [...], entonces se fue ampliando los plazos como una medida de mitigar también los posibles escenarios en lo que, por no terminar de evaluar, porque las universidades no presentaban los documentos a tiempo. (Julio Caceda, ex servidor Sunedu)

Es así que, la Sunedu también tuvo que tomar acciones de adaptación de tipo burocrático para poder hacer viable el cumplimiento de las CBC en las universidades, siendo una de las beneficiadas San Marcos; asimismo, a nivel político tuvo que disponer una mayor apertura de colaboración con la universidad.

De lo presentado, se puede sostener que Sunedu y San Marcos tuvieron que realizar acciones de adaptación para hacer efectiva la implementación de las CBC. Estos cambios implicaron acciones a nivel político y burocrático. Ahora bien, cabe precisar que las acciones de adaptación de nivel burocrático desde la Sunedu no fueron motivadas directamente por San Marcos, sino que respondía a un problema general de las universidades públicas, aunque estos cambios también beneficiaron a San Marcos.

En este apartado se determinaron siete factores de la implementación en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos. Para el análisis se hizo uso del resultado de las entrevistas, análisis bibliográfico, normativo, presupuestal, así como referencia al marco teórico.

A modo de síntesis, se presentan los resultados del análisis de los factores de implementación en el proceso de licenciamiento, según la tabla siguiente:

Tabla 28

Análisis de los factores de implementación en el proceso de licenciamiento de San Marcos

Factor	Elementos de análisis	Resultado del análisis
Multiplicidad de participantes y decisiones	Cantidad de participantes y su papel	Cantidad de participantes fue limitada y sus roles estuvieron claramente establecidos.
	Actores indispensables en las decisiones	Cantidad de actores indispensables no fue disperso y fue controlado, hubo alineación mayoritaria al proceso de licenciamiento.
Estructura legal y objetivos	Establecer normas, objetivos e indicadores con claridad	Sunedu dispuso instrumentos normativos con claridad que condujeron de forma adecuada el procedimiento del licenciamiento.
Capacidad del responsable de la política	Liderazgo político y compromiso con la política	Los superintendentes tuvieron liderazgo político y compromiso para impulsar el licenciamiento de San Marcos.
	Grado de control jerárquico de las decisiones	Sunedu tuvo un control jerárquico limitado para hacer efectivo el cumplimiento de sus funciones, toda vez que la universidad se resguardaba en su autonomía. Para superar ello debió mantener una relación horizontal y de comunicación abierta con la universidad.
	Competencia y tamaño de personal	La competencia y tamaño de personal del equipo de licenciamiento de Sunedu fue intermedia. Las competencias tuvieron que ir fortaleciéndose en el proceso, pues el licenciamiento al ser un procedimiento nuevo se desconocía como implementarlo. El tamaño del personal fue limitado, aunque para San Marcos se priorizó su atención.
	Inducción	El equipo de licenciamiento de la Sunedu realizó acciones de inducción de forma oportuna.
Magnitud del problema	Cambios marginales	Los cambios a realizar tenían un alto grado de complicación en el inicio del proceso, posteriormente fueron simplificados.
	Cantidad de cambios no sea muy grande	Los cambios a realizar fueron bastantes en el inicio del proceso, posteriormente fueron reducidos.
Recursos económicos	Presupuesto suficiente y oportuno	Los recursos económicos dispuestos por el Minedu para el licenciamiento de San Marcos no fueron suficientes existiendo una brecha de S/ 72 968 601.12, y la transferencia oportuna fue parcial. Para afrontar el licenciamiento la universidad hizo usos de sus propios recursos.
Aceptación local	Movilización local para adoptar el proyecto	En la etapa inicial, se dio un bloqueo por parte del exrector Pedro Cotillo, pero fue superado y con los rectores siguientes se decide implementar el licenciamiento.
Adaptación mutua	Adaptación mutua de la política y el contexto organizacional local	Sunedu y San Marcos tuvieron que realizar acciones de adaptación para hacer efectiva la implementación de las CBC. Estos cambios implicaron acciones a nivel político y burocrático.

Por todo lo presentado, se puede sostener que, se cumplieron mayoritariamente los planteamientos realizados por cada factor de implementación; los factores que se aplicaron de forma adecuada son: multiplicidad de participantes y decisiones, estructura legal y objetivos, aceptación local, y adaptación mutua; y, los factores que se cumplieron, pero de forma intermedia están: capacidad del responsable de la política, recursos económicos y magnitud del problema.

Adicionalmente, de la información de los entrevistados,⁶⁹ se reconoce como el elemento que tuvo mayor influencia para poder implementar el licenciamiento en San Marcos, la voluntad o decisión política de los rectores; al respecto algunos de los entrevistados señalan:

Definitivamente la voluntad de sus autoridades influyó, por más que tú tengas todo ahí para evaluar, sino hay voluntad de las autoridades en presentar esa información, en avanzar, en comprender, en hacer entender a Sunedu que la universidad San Marcos tenía las condiciones básicas para licenciarse, no hay manera. Definitivamente, la voluntad de las autoridades y eso, en cualquier lugar, en cualquier autoridad, en cualquier institución, sino hay voluntad de sus cabezas no funciona nada. (Anónima 1, servidora de Sunedu)

Lo primero fue que la autoridad decida implementar el proceso, eso determinó definitivamente, porque primero no querían hacerlo y luego ya aceptaron, o sea, el impulso que dio la rectora interina Antonia Castro de iniciar el proceso decidió el camino; los demás lo continuaron, o sea, si no se tomaba esa decisión no lográbamos nada. (Cristina Mendoza, servidora de San Marcos)

Por último, se puede sostener que, la voluntad o decisión política de los rectores fue fundamental para concretar el licenciamiento. Este elemento es considerado como parte de la aceptación local, donde importa la movilización local para adoptar el proyecto, es decir, si el actuar de las autoridades para implementar la política fue positivo. Así también, la adaptación mutua a nivel político, pues como se expuso, en un inicio con el exrector Pedro Cotillo no existía la voluntad de implementar el licenciamiento. En tal sentido, se puede sostener que los factores de aceptación local y adaptación mutua a nivel político fueron claves en el licenciamiento institucional de San Marcos.

⁶⁹ Seis de los entrevistados reconocen la importancia de la voluntad política y/o decisión política de las autoridades de San Marcos para implementar el licenciamiento.

CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN, CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

4.1 Discusión

En esta sección se presenta la discusión de los hallazgos, para ello, se comparan los resultados en relación a los objetivos de la investigación, así como dar respuesta a las hipótesis que fueron formuladas. Si bien en el desarrollo de la investigación se ha estudiado cada una de las hipótesis de trabajo, es importante sistematizar dicho conocimiento. En lo siguiente se presenta la discusión de resultados para poder comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos durante los años 2015 al 2018.

4.1.1 Estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional

Objetivo Específico 1: Comprender el proceso de estructuración de la Sunedu y el licenciamiento institucional.

Hipótesis 1: La estructuración de la Sunedu fue un proceso complejo debido a la fuerte oposición que tenía su instalación por parte de la ex-ANR; asimismo, la formulación del licenciamiento institucional se hizo tomando en consideración experiencias internacional.

El proceso de estructuración de la Sunedu fue complejo y lento. Del análisis de los resultados, se reconoce una fuerte resistencia por parte de las autoridades de la ex-ANR, quienes obstaculizaron el inicio de las funciones de la Sunedu. Evidencia de ello es la negativa de la ex-ANR para culminar el cierre presupuestal, administrativo, patrimonial y financiero, también la resistencia en dejar el local y las acciones legales emprendidas contra la creación de la Sunedu.

A pesar de ello, la Sunedu logró constituirse, contó con transferencias presupuestales y sus primeras acciones estuvieron enfocadas en concretar el funcionamiento y operatividad de la institución. En este proceso de estructuración fue importante el rol que tuvo el Minedu, pues dispuso instrumentos normativos y personal para el inicio de funciones de la Sunedu. En esa línea, el proceso de estructuración de Sunedu se puede sostener que, duró un año y medio, desde la promulgación de la ley, en 9 julio de 2014, hasta la aprobación del modelo de licenciamiento, el 13 noviembre de 2015; cabe resaltar que, la incertidumbre de la creación de Sunedu culmina con la sentencia del Tribunal Constitucional, del 10 de noviembre de 2015, la cual declara infundada la demanda de inconstitucionalidad de la Ley Universitaria.

Referente al procedimiento del licenciamiento institucional, el modelo de licenciamiento fue elaborado tomando en consideración experiencias internacionales, principalmente, de Chile y Colombia, pero se establecieron criterios de calidad de acuerdo con la realidad del país, de forma que sirva como

filtro para universidades de baja calidad. Asimismo, respecto con las ocho CBC establecidas en el modelo, Sunedu añadió la CBC «transparencia de la universidad» de forma complementaria a las siete CBC aprobadas en la Ley Universitaria.

Al respecto, de la discusión teórica sobre los sistemas de aseguramiento de la calidad en América Latina, se puede sostener que, el licenciamiento institucional elaborado por Sunedu se asemeja bastante al modelo de Chile. Donde la evaluación de la calidad universitaria se asocia con la búsqueda de la «excelencia académica», estos indicadores son, infraestructura adecuada, grados de los profesores, laboratorios apropiados y biblioteca completa (Gonzáles, 2003). Asimismo, según Rodríguez (2011) en las universidades de Chile, Colombia y México el aseguramiento de la calidad se ha enmarcado en el cumplimiento de ciertos indicadores verificables que permiten la evaluación de condiciones mínimas para su funcionamiento. En esa línea, el modelo de licenciamiento establecido ha considerado el cumplimiento de ocho CBC, donde la universidad funciona como un proveedor de información hacia el Estado.

De los resultados obtenidos, en relación con la hipótesis planteada, se puede sostener que se confirma. Es correcto que el proceso de estructuración de la Sunedu fue complejo y lento, se presentó una resistencia fuerte por parte de la ex-ANR; sin embargo, se pudo constituir, para ello fue fundamental el rol que cumplió el Minedu al aprobar instrumentos normativos y brindar apoyo logístico. En cuanto al procedimiento del licenciamiento, es correcto que, se formuló considerando experiencias internacionales, principalmente de Chile y Colombia, pero con criterios de calidad de la realidad del sistema universitario peruano, de forma que las CBC planteadas puedan servir de filtro de universidades de baja calidad. El licenciamiento busca el cumplimiento de ciertos indicadores verificables que permiten la evaluación de condiciones mínimas de calidad para el funcionamiento de la universidad, y sirve como un proveedor de información al Estado para la toma de decisiones.

4.1.2 Características institucionales de San Marcos

Objetivo Específico 2: Describir las características institucionales de San Marcos.

Hipótesis 2: Las características institucionales principales de San Marcos son su larga trayectoria histórica, autonomía universitaria y alta producción científica.

San Marcos tiene por características institucionales su trayectoria histórica, alta producción científica, autonomía universitaria, presupuestalmente híbrida, y de gobierno autónomo. De forma breve se presentan los resultados respecto a estas características:

1. Universidad con trayectoria histórica; es la universidad más antigua del Perú y América, fue creada por Real Cédula el 12 de mayo de 1551.
2. Universidad con alta producción científica; lidera el ranking en producción científica a nivel de las universidades públicas según el ranking elaborado por Sunedu (2020); asimismo, a nivel de docentes investigadores lidera entre todas las universidades la cantidad de docentes registrados en el Renacyt (2019).
3. Universidad con autonomía; San Marcos ha mantenido vigente el principio de la autonomía universitaria desde el rectorado de José Encinas en 1931 hasta la actualidad; este principio se manifiesta de manera explícita en los estatutos universitarios de 1984 y 2016.
4. Universidad presupuestalmente «híbrida»; a consideración de Burga (2003) San Marcos es híbrida, puesto que su financiamiento es mitad pública y mitad privada. Esto se evidenció del análisis presupuestal realizado, donde se observa que la universidad tiene dos fuentes de financiamiento principales, recursos ordinarios (aprox. 50 %) y recursos propios (aprox. 47 %).
5. Universidad con gobierno autónomo; en San Marcos sus autoridades universitarias son elegidos por la comunidad académica universitaria, el rector es electo por elección universal entre estudiantes y docentes.

Referente con la discusión teórica resalta que, San Marcos en su tipo de gobierno es «colegiado o académico» de acuerdo el planteamiento de (Bruner, 2011), al tener una fuerte autonomía universitaria, libre de interferencias externas y ser dominada por académicos. Asimismo, a nivel presupuestal, en línea con Bruner, San Marcos sería de «partes interesadas», al evolucionar y mercantilizar sus funciones para obtener fuentes de financiamiento alternas al presupuesto público. Entonces, se puede señalar que, San Marcos en su tipo de gobierno es «colegiado» por su fuerte dosis de autonomía y dominada por académicos; a nivel presupuestal es «partes interesadas» o «híbrida», por depender tanto de recursos ordinarios y propios; además de ser histórica y tener una alta producción científica.

De los resultados obtenidos, en relación con la hipótesis planteada, se puede sostener que se confirma parcialmente. Es correcto que, San Marcos tiene una larga trayectoria histórica. También, que mantiene vigente su autonomía universitaria en su estatuto del 2016 y tiene una alta producción según los rankings elaborados por Sunedu. Adicionalmente, se encontró que, la universidad presupuestalmente es «híbrida» o de «partes interesadas», al tener dos fuentes de financiamiento principales, recursos ordinarios (aprox. 50 %) y recursos propios (aprox. 47 %); y, tiene un gobierno autónomo o colegiado, sus autoridades universitarias son elegidos por la comunidad académica universitaria libre de interferencias externas.

4.1.3 Actores en el proceso de licenciamiento de San Marcos

Objetivo Específico 3: Determinar los actores que participaron en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos.

Hipótesis 3: Los actores participantes en el proceso de licenciamiento institucional fueron el responsable de la política, Sunedu, y el ejecutor de la política de manera directa, San Marcos.

En el proceso de licenciamiento de San Marcos se presentaron dos tipos de actores, los responsables de la política y ejecutores de la política. Esto a partir de lo expuesto por Knoepfel et al. (2007), y adaptado al sistema universitario; donde todos los actores participantes en el procedimiento de licenciamiento serían todos actores públicos. Siendo así, responsables de la política, el Minedu y la Sunedu, y ejecutor directo de la política, San Marcos.

Es importante señalar que, el Minedu tiene una responsabilidad indirecta en el proceso al ser el ente rector de la educación superior universitaria, pero que no se encuentra un rol establecido en el procedimiento de licenciamiento; la Sunedu tiene una intervención directa al ser responsable del licenciamiento, sin embargo, no ejecuta directamente el cumplimiento de las CBC; San Marcos es la que ejecuta de forma directa el cumplimiento de las CBC.

Del análisis de actores en proceso de licenciamiento, se reconocieron a seis grupos de actores como son el Minedu y Digesu; Sunedu y Dilic, y San Marcos y a la OCCAA. Asimismo, estos contaron con actores específicos, de los cuales se analizaron su posición frente al licenciamiento y acciones realizadas. Sobre los actores participantes en el proceso en su mayoría estuvieron alineados a la política. Solo en el caso del exrector Pedro Cotillo se tuvo una posición contraria al licenciamiento

De los resultados obtenidos y en relación con la hipótesis planteada, se puede sostener que se confirma parcialmente. Es correcto que existieron dos principales actores, donde la Sunedu fue responsable de la política, y San Marcos el ejecutor de la política. Adicionalmente, se halló que el Minedu tuvo una participación como responsable indirecto de la política, esto se evidencia en la aprobación del instrumento de incentivos para otorgar financiamiento a las universidades, de las cuales San Marcos también se benefició.

4.1.4 Factores de la implementación en el licenciamiento de San Marcos

Objetivo Específico 4: Comprender la intervención de los factores de la implementación en el proceso del licenciamiento institucional de San Marcos.

Hipótesis 4: Los factores de la implementación que intervinieron el proceso de licenciamiento institucional de la San Marcos están relacionados con aspectos de voluntad política, legales y recursos. Donde el factor más determinante para la implementación fue el de voluntad política.

En el proceso de licenciamiento de San Marcos se analizaron siete factores de implementación (ver tabla 28). Para establecer estos factores se elaboró un marco teórico integrado tomando en cuenta características del caso a estudiar. En lo siguiente se presenta la intervención de estos factores en el licenciamiento de San Marcos:

1. Multiplicidad de participantes y decisiones. En proceso de licenciamiento se reconoce que, la cantidad de participantes fue limitada y sus roles estuvieron claramente establecidos; asimismo, la cantidad de actores indispensables no fue disperso y fue controlado, hubo alineación mayoritaria al proceso de licenciamiento.
2. Estructura legal y objetivos. Se identifica que Sunedu dispuso instrumentos normativos con claridad que condujeron de forma adecuada el procedimiento del licenciamiento.
3. Capacidad del responsable de la política. Para analizar este factor se dispuso de cuatro elementos:
 - Liderazgo político y compromiso con la política. Se constata que, los superintendentes tuvieron liderazgo político y compromiso para impulsar el licenciamiento de San Marcos.
 - Grado de control jerárquico de las decisiones. Sunedu tuvo un control jerárquico limitado para hacer efectivo el cumplimiento de sus funciones, toda vez que la universidad se resguardaba en su autonomía.
 - Competencia y tamaño de personal. La competencia y tamaño de personal del equipo de licenciamiento de Sunedu fue intermedia. Las competencias tuvieron que ir fortaleciéndose en el proceso. El tamaño del personal fue limitado, aunque para San Marcos se priorizó la atención.
 - Inducción. El equipo de licenciamiento de la Sunedu realizó acciones de inducción de forma oportuna.
4. Magnitud del problema. Los cambios a realizar tenían un alto grado de complicación y eran varios en el inicio del proceso, posteriormente fueron simplificados y reducidos.

5. Recursos económicos. Los recursos económicos dispuestos por el Minedu para el licenciamiento de San Marcos no fueron suficientes, se tuvo una brecha de S/ 72 968 601.12 para afrontar el licenciamiento a nivel de recurso ordinarios. Por ello, la universidad hizo uso de sus propios recursos.
6. Aceptación local. En la etapa inicial, se dio un rechazo por parte del exrector Pedro Cotillo, pero fue superado y con los rectores siguientes se decide implementar el licenciamiento.
7. Adaptación mutua. Sunedu y San Marcos tuvieron que realizar acciones de adaptación para hacer efectiva la implementación de las CBC.

Del análisis de los factores intervinientes, se puede sostener que se aplicaron de forma adecuada cuatro: multiplicidad de participantes y decisiones; estructura legal y objetivos; aceptación local, y adaptación mutua. Los factores que se cumplieron, pero de forma intermedia, fueron tres: capacidad del responsable de la política, recursos económicos y magnitud del problema.

Asimismo, se reconoce que la voluntad política de los rectores fue fundamental para concretar el licenciamiento. Este elemento es considerado como parte de la aceptación local, donde importa la movilización local para adoptar el proyecto, es decir, si el actuar de las autoridades para implementar la política fue positivo. Así también, la adaptación mutua a nivel político, pues como se expuso, en un inicio con el exrector Pedro Cotillo no existía la voluntad de implementar el licenciamiento. En tal sentido, se puede sostener que, los factores de aceptación local y adaptación mutua a nivel político fueron claves en el licenciamiento institucional de San Marcos.

De los resultados obtenidos y en relación con la hipótesis planteada, se puede sostener que se confirma parcialmente. Es correcto que, se presentaron factores relacionados con aspectos de voluntad política, legales y de recursos. Asimismo, que el elemento más importante que hizo posible la implementación fue la voluntad política.

4.2 Conclusiones

Del desarrollo de la tesis y la discusión de los resultados obtenidos se establecen determinadas conclusiones que ofrece un balance de la investigación; asimismo, buscan dar respuesta al objetivo principal planteado que es comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional en la San Marcos. En esa línea se presentan las siguientes conclusiones:

Primero. El proceso de estructuración de la Sunedu fue complejo y lento. Se presentó una resistencia fuerte por parte de las ex-ANR; sin embargo, se pudo constituir, para ello fue fundamental el rol que cumplió el Minedu al aprobar instrumentos normativos y brindar apoyo logístico. El proceso de constitución de la Sunedu demoró un aproximado de un año y medio, desde la promulgación de la ley, en 9 julio de 2014, hasta la aprobación del modelo de licenciamiento, el 13 noviembre de 2015; cabe resaltar que, la incertidumbre de la creación de Sunedu culmina con la sentencia del Tribunal Constitucional, del 10 de noviembre de 2015.

Referente al procedimiento del licenciamiento se formuló considerando experiencias internacionales, principalmente, de Chile y Colombia, pero con criterios de calidad de la realidad del sistema universitario peruano, de forma que las CBC planteadas puedan servir de filtro de universidades de baja calidad. El procedimiento del licenciamiento planteado busca el cumplimiento de ciertos indicadores verificables que permiten la evaluación de condiciones mínimas para el funcionamiento de la universidad y funciona como un proveedor de información al Estado.

Segundo. San Marcos tiene por principales características institucionales: a) larga trayectoria histórica, se sustenta al ser la universidad más antigua del Perú y América, fundada el 12 de mayo de 1551; b) alta producción científica, lidera el ranking a nivel de universidades públicas; c) autonomía universitaria; este principio se manifiesta de manera explícita en los estatutos universitarios de 1984 y 2016; d) presupuestalmente es «híbrida» o de «partes interesadas», al tener dos fuentes de financiamiento principales, recursos ordinarios (aprox. 50 %) y recursos propios (aprox. 47 %), y e) gobierno autónomo o «colegiado», sus autoridades universitarias son elegidos por la comunidad académica universitaria libre de interferencias externas.

Tercero. En el proceso de licenciamiento existieron dos principales actores, donde la Sunedu fue el responsable de la política y San Marcos, el ejecutor de la política. Adicionalmente, se halló que el Minedu tuvo una participación como responsable indirecta de la política, esto se evidencia en la aprobación del instrumento de incentivos para otorgar financiamiento a las universidades, de las cuales San Marcos también se benefició al recibir S/ 20 672 173.

Cuarto. Para el análisis de los factores intervinientes en el licenciamiento institucional se formularon siete factores de la implementación. De los cuales se puede concluir que la intervención de cuatro de los factores se ejecutó de forma adecuada: multiplicidad de participantes y decisiones; estructura legal y objetivos; aceptación local, y adaptación mutua. Asimismo, tres de los factores

su intervención fue de ejecución de manera intermedia: capacidad del responsable de la política, recursos económicos y magnitud del problema.

Al respecto cabe precisar que, de acuerdo con el planteamiento en el marco teórico, si estos factores de la implementación eran ejecutados de manera correcta la implementación sería exitosa. De tal modo, se puede señalar que, en su mayoría estos factores se ejecutaron de manera adecuada y se cumplieron las premisas planteadas en el marco teórico.

Asimismo, se reconoce que, la voluntad política de los rectores de San Marcos fue fundamental para concretar el licenciamiento. Este elemento es considerado como parte de la aceptación local, donde el actuar de las autoridades para implementar la política fue positivo. Cabe señalar que, esta voluntad política de implementar el licenciamiento fue posterior a la salida del exrector Pedro Cotillo, por lo que se dio también una adaptación local frente a la política. En tal sentido, se puede concluir que, los factores de aceptación local y adaptación mutua a nivel político fueron claves en el licenciamiento institucional de San Marcos.

Quinto. El marco teórico planteado referente a los factores de la implementación fue el idóneo para analizar el proceso de licenciamiento de San Marcos. Al considerar los enfoques de arriba hacia abajo (*top down*) y de abajo hacia arriba (*bottom up*) de la implementación, permitió comprender el proceso de licenciamiento en su integridad, las relaciones y actuaciones de la Sunedu y desde San Marcos. Al respecto cabe resaltar que los factores de la aceptación local y adaptación mutua forman parte del enfoque abajo hacia arriba, los cuales fueron determinantes para lograr de manera exitosa el licenciamiento.

Sexto. La investigación realizada profundizó, a nivel teórico, en el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*) de implementación de las políticas públicas. Al respecto, se constató que la implementación no es un proceso lineal y jerárquico, sino de retroalimentación y adaptación. En esa línea, se plantea fortalecer este enfoque de investigación que permite la comprensión integral de la implementación de políticas públicas.

Asimismo, en consideración a la delimitación de esta investigación que es un caso de estudio de solo una universidad, sería importante para futuras investigaciones realizar estudios comparativos que permitan profundizar sobre la implementación del licenciamiento en el sistema universitario.

4.3 Recomendaciones

A partir del desarrollo de la tesis, referente al proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos, se recomienda lo siguiente:

Primero. Para la implementación del licenciamiento institucional en las universidades públicas se debe considerar como característica inherente a la universidad su autonomía. Así como, comprender que es la institución educativa la que directamente ejecuta el cumplimiento de las CBC, sin interferencias externas. De este modo, los responsables de la implementación al no tener una intervención directa en el cumplimiento de las CBC, deben buscar espacios de diálogo e inducción para impulsar el licenciamiento en las universidades. Asimismo, la Digesu, en su calidad de ente rector del aseguramiento de la calidad universitaria, debe tener una participación más activa en el licenciamiento y conformar equipos técnicos que sirvan de apoyo a las universidades públicas para afrontar el proceso de licenciamiento institucional y de programas.

Segundo. El Minedu debe transferir mayor presupuesto para que las universidades públicas puedan afrontar el proceso de licenciamiento institucional y de programas. Para la transferencia presupuestal es recomendable se tome como referencia la estimación del financiamiento detallado en el Plan de Adecuación que las universidades presentan ante la Sunedu.

Tercero. El licenciamiento en las universidades debe estar liderado a nivel político por el rector, para que facilite la toma de decisiones en los cambios a realizar en la universidad, así también, porque su participación en las reuniones con Sunedu permite solucionar con celeridad los requerimientos. Asimismo, a nivel técnico se recomienda contar con un responsable de conducir el licenciamiento, el cual debe ser asumido por la Oficina de Calidad o alguna vinculada al tema; esto por su conocimiento sobre los asuntos de aseguramiento de la calidad universitaria.

Cuarto. Es recomendable que el equipo de evaluadores de Sunedu cuenten con experiencia en gestión de universidades públicas o privadas y sean designados en la evaluación del tipo de gestión de universidad de acuerdo con su perfil. Esto es importante porque permite tener una mayor comprensión del funcionamiento de la universidad en proceso de licenciamiento.

Quinto. Se recomienda considerar el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*) en la implementación de las políticas públicas. Además, de promover incentivos para persuadir al receptor en implementar la política, de este modo, se facilita el proceso y evita se generen conflictos que bloqueen la implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Repetto, F. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político institucional del combate a la pobreza en América Latina. En F. Mariñez, & V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 97-143). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (pp. 15-92). México, Porrúa.
- Aguilera, R. (2017). Aseguramiento de la calidad de la educación superior. *Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 131-154.
- Benavides, M., Chávez, C., & Arellano, A. (2016). La construcción política e institucional de la reforma universitaria: los casos del Perú y Ecuador. En S. Cueto, *Innovación y calidad en educación en América Latina* (pp. 155-194). Lima, Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP).
- Berman, P. (2007). El estudio de la macro y micro-implementación. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (pp. 281-321). México, Porrúa.
- Bernales, E. (2013). Universidad y nación: las fuentes del poder universitario. En M. Giusti, & R. Sánchez-Concha, *Universidad y nación* (pp. 295-304). Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bernasconi, A., & Clasing, P. (2015). Legitimidad en el Gobierno Universitario: Una Nueva Tipología. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 1-26.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 137-159.
- Burga, M. (2003). La actualidad de una larga historia: la responsabilidad ética y política de la universidad. En Ó. García, *Hacia una nueva universidad en el Perú* (pp. 19-32). Lima, Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Burga, M. (2008). *La reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y universidad regional*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Casalino, C. (2017). Tres etapas y dos personajes ilustres en la historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. *Investigaciones Sociales*, 173-186.
- Casas, F. (2012). La regulación regulada: el sentido de la expansión universitaria en el Perú desde el CONAFU. *Revista de la Educación Superior*, 141-157.
- Cuenca, R. (2015). Democratización del acceso y precarización del servicio. La masificación universitaria en el Perú, una introducción. En R. Cuenca, *La educación universitaria en el Perú: democracia, expansión y desigualdades* (pp. 9-17). Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Dargent, E., & Chávez, N. (2016). *¿Extraer para educar? Boom de commodities. Construcción estatal y la universidad pública*. Lima, Departamento de Ciencias Sociales PUCP.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

- Dirección de Coordinación Universitaria, MINEDU. (2006). *La Universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria*. Lima, Ministerio de Educación.
- Elmore, R. (2007). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (pp. 251-280). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Estatuto de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 06 de junio de 2016. R.R n.º 03013-R-16
- Gerring, J. (2014). *Metodología de las Ciencias Sociales. Un marco unificado*. Madrid, Alianza Editorial.
- González, L. E. (2003). Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (pp. 141-159). Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Mariñez, & C. Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 33-51). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Hupe, P., & Hill, M. (2018). "Y lo demás es implementación": Una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas públicas más allá de las grandes expectativas. En M. d. Pardo, *Implementación de políticas públicas* (pp. 319-347). México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 6-29.
- Lemaitre, M. J. (2016). Aseguramiento de la Calidad. En J. Bruner, & D. Miranda, *Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016* (pp. 199-212). Santiago de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA.
- Ley Universitaria 30220. 09 de julio de 2014. D.O n.º 527213
- Long, G. (2013). "Suspendida por falta de calidad" El cierre de catorce universidades en Ecuador. En CEAACES, *"Suspendida por falta de calidad"* (pp. 9-30). Quito, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Marticorena, M. (2000). *San Marcos de Lima Universidad Decana en América. Una argumentación Histórico - Jurídica y el Derecho Indiano*. Lima, Fondo Editorial UNMSM.
- Ministerio de Educación. (2015). *Política de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria*. Lima, Minedu.
- Mollis, M. (2003). Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas. En M. Marcela, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (págs. 203-216). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Nureña Arias, C. R. (2015). Juventud y cultura política en el Perú: el caso de los estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima. [Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana] <http://ri.ibero.mx/handle/ibero/460>

- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rama Vitale, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. *Educación y Pedagogía, XVIII* (46), 11-24.
- Rama, C. (2006). El complejo futuro de la evaluación universitaria. (El desafío de pasar el paradigma de evaluar la fábrica educativa de pregrado a la educación individualizada del postgrado). *Educación XX1, 9*, 135-148.
- Reglamento de Organización y Funciones de la SUNEDU. 31 de diciembre de 2014. D.O n.º 543570
- Rein, M., & Rabinovitz. (2007). La implementación una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. A. Aguillar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, J. G. (2011). Evaluación y autonomía en universidades públicas de América Latina. *Ciencia Política 12*, 41-76.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (2007). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (págs. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sampieri Hernández, R., Collado Fernández, C., & Lucio Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Sota Nadal, J. (2013). Universidad y poder: una relación traicionada. En M. Giusti, & R. Sánchez-Concha, *Universidad y nación* (págs. 305-315). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2015). *El Modelo de Licenciamiento y su Implementación*. Lima, Sunedu.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2015). *Consejo Directivo discutirá el Reglamento de Infracciones y Sanciones, así como los estándares básicos de calidad del servicio de educación universitaria*. [Consulta: 08-07-2021] Recuperado de <https://www.sunedu.gob.pe/instalan-primer-consejo-directivo-de-la-superintendencia-nacional-de-educacion-superior-universitaria-sunedu/>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2018). *Informe Bienal Sobre la Realidad Universitaria Peruana*. Lima: SUNEDU.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2020). *II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú*. Lima: SUNEDU.
- Ugaz, P. (2016). La ley universitaria en Perú: crónica de una historia que tuvo final feliz...para los universitarios. Lima, Perú. [Consulta: 02-05-2021] Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/333173742/La-ley-universitaria-en-Peru-cronica-de-una-historia-que-tuvo-final-feliz-para-los-universitarios>

- Van Meter, D., & Van Horn, C. (2007). El proceso de implementación de las políticas públicas. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (págs. 97-146). México: Porrúa.
- Vargas, J. (2015). Navegando en aguas procelosas. Una mirada al sistema universitario peruano. En R. Cuenca, *La educación universitaria en el Perú: democracia, expansión y desigualdades* (págs. 19-58). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vennesson, P. (2013). Estudios de caso y seguimientos de procesos: teorías y prácticas. En D. Della Porta, & M. Keating, *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva pluralista* (págs. 237-254). España: Akal.
- Vicerrectorado Académico PUCP (2015). *Sunedu: La resistencia arrecia y podría amenazar la Ley Universitaria*. [Consulta: 04-06-2021] Recuperado de: <http://cdn02.pucp.education/academico/2014/06/20143050/Noticias-sobre-Educaci%C3%B3n-Superior-2015-16.pdf>
- Vilas, C. (2000). Más allá del "Consenso de Washignton". Un enfoque desde da política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *Revista de Ciencias Sociales*, 31-39.
- Winter, S. (2018). Perspectivas sobre implementación. En P. María del Carmen, *Implementación de políticas públicas* (págs. 61-89). México: Centro de Investigación y Docencia Eómicas CIDE.
- Yamada, G., Lavado, P., & Martinez, J. (2014). ¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo en el Perú. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Tablas

Tabla 1. Primeras universidades licenciadas.

Tabla 2. Generaciones de estudio sobre la teoría de la implementación.

Tabla 3. Factores de la implementación.

Tabla 4. Perú: 1995-2014. Número de universidades públicas y privadas.

Tabla 5. Número de universidades peruanas en el QS Ranking Latinoamericanas, 2016.

Tabla 6. Congresistas vinculados a universidades privadas.

Tabla 7. Votación de aprobación de la Ley Universitaria N° 30220.

Tabla 8. Primer grupo de universidades licenciadas.

Tabla 9. Disposiciones complementarias transitorias y finales.

Tabla 10. Etapas del procedimiento del licenciamiento institucional.

Tabla 11. Top 5 de universidades con docentes investigadores en el RENACYT.

Tabla 12. Presupuesto institucional de San Marcos, 2016.

Tabla 13. Mapa de actores del licenciamiento.

Tabla 14. Base normativa establecida para el inicio del licenciamiento.

Tabla 15. Superintendentes en el proceso de licenciamiento de San Marcos.

Tabla 16. Instrumentos normativos que establecen el grado de control jerárquico.

Tabla 17. Instrumentos aprobados por San Marcos para el cumplimiento de las CBC.

Tabla 18. Presupuesto institucional de San Marcos, 2016 al 2018.

Tabla 19. Presupuesto estimado de San Marcos para el cumplimiento de las CBC.

Tabla 20. Fuente de financiamiento para el cumplimiento de las CBC.

Tabla 21. Presupuesto ajustado del PDA.

Tabla 22. Transferencia presupuestal a San Marcos por compromiso de gestión.

Tabla 23. Brecha de financiamiento del PDA según fuente de recursos ordinarios.

Tabla 24. Principales acciones de adaptación desde San Marcos.

Tabla 25. Principales acciones planteados en el PDA.

Tabla 26. Principales acciones de adaptación desde Sunedu.

Tabla 27. Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento.

Tabla 28. Análisis de los factores de implementación en el proceso de licenciamiento de San Marcos.

Figuras

Figura 1. Perú: 1551-2014. Número de universidades públicas y privadas (asociativas o societarias) por año de creación.

Figura 2. Actores formales del nuevo sistema universitario peruano.

Figura 3. Etapas del licenciamiento de universidades con autorización de funcionamiento provisional o definitiva.

Figura 4. Etapas del licenciamiento de universidades con autorización de funcionamiento provisional o definitiva.

Figura 5. Línea de tiempo del licenciamiento institucional de San Marcos.

Figura 6. Actores del proceso en el licenciamiento.

Figura 7. Flujo de participantes en el licenciamiento de San Marcos.

Figura 8. Actores y decisiones en el bloqueo del licenciamiento.

Figura 9. Actores y decisiones en el primer paso hacia el licenciamiento.

Figura 10. Actores y decisiones clave en el procedimiento de licenciamiento.

Figura 11. Actores y decisiones en la confrontación de equipos del licenciamiento.

Figura 12. Actores y decisiones en la etapa final del licenciamiento.

Figura 13. Decisiones de Lorena Masías en proceso de licenciamiento de San Marcos.

Figura 14. Posición de los rectores frente al licenciamiento.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de correlación

PREGUNTA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	LUGARES RICOS EN DATOS	HERRAMIENTAS
MATRIZ	PRINCIPAL			
¿Cómo se desarrolló el proceso de implementación del licenciamiento institucional en la San Marcos durante los años 2015 al 2018?	Comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos durante los años 2015 al 2018.			
SUB PREGUNTAS	SUB OBJETIVOS			
¿Cómo fue el proceso de estructuración de la SUNEDU y el licenciamiento institucional?	Comprender el proceso de estructuración de la SUNEDU y el licenciamiento institucional.	La estructuración de la Sunedu y el licenciamiento fue un proceso complejo, que tuvo avances y retrocesos puesto que implicaba realizar cambios en el sistema universitario.	Normativa de licenciamiento. Funcionarios SUNEDU.	Ficheros, entrevistas
¿Cuáles son las características institucionales de San Marcos?	Describir las características institucionales de San Marcos.	Las características institucionales principales de San Marcos son su larga trayectoria histórica, autonomía universitaria y alta producción científica.	Revisión de los documentos.	Entrevistas. Ficheros.
¿Cuáles son los actores que participaron en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos?	Determinar los actores que participaron en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos.	Los actores participantes en el proceso de licenciamiento institucional fueron el responsable de la política Sunedu, y el ejecutor de la política de manera directa San Marcos	Revistas, funcionarios de San Marcos, SUNEDU.	Entrevistas. Ficheros.
¿Cómo intervinieron los factores de la implementación en el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos?	Comprender la intervención de los factores de la implementación en el proceso del licenciamiento institucional de San Marcos.	Los factores de la implementación que intervinieron el proceso de licenciamiento institucional de la San Marcos, están relacionados con aspectos de voluntad política, legales y recursos. Donde el factor más determinante para la implementación fue el de voluntad política.	Funcionarios de San Marcos y SUNEDU. Revisión de documentos.	Entrevistas

Anexo 2. Entrevistas realizadas para el estudio de caso

Institución	Cargo	Nombres y Apellidos
San Marcos	Exrectora de San Marcos (enero-mayo 2016). Jefa de la Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación (agosto 2016-hasta la actualidad).	Antonia Florencia Castro Rodríguez
San Marcos	Miembro del primer equipo técnico de licenciamiento (setiembre 2016-setiembre de 2017). Jefe la Unidad de Prensa e Imagen de la Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación (setiembre 2016-hasta la actualidad).	Paul George Munguía Becerra
San Marcos	Miembro del primer equipo técnico de licenciamiento (setiembre 2016-setiembre de 2017). Servidora en la Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación (2011 - hasta actualidad).	Cristina Julia Mendoza Serrano
San Marcos	Miembro del segundo equipo técnico de licenciamiento (setiembre 2017-abril) 2018. Director General de Administración (2011-hasta 2021)	Ivar Rodrigo Farfán Muñoz
Sunedu	Exmiembro del Consejo Directivo (2015)	Silvestre Zenón Depaz Toledo
Sunedu	Miembro del equipo de comunicaciones (marzo 2017) Asesor del superintendente (octubre 2018)	Julio Alejandro Cáceda Adrianzén
Sunedu	Exservidora pública 2017-2019	Anónima 1
Sunedu	Exservidora pública 2017-2019	Anónima 2