



## Sobre la anulación de la competencia de Sunedu para el licenciamiento de programas

Boletín oficial de UMBRAL: *Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*

### En este número

La ley 31520 y la anulación de competencias de Sunedu

El aseguramiento de la calidad de programas de Medicina en otros países y en Perú

Los avances en el licenciamiento de programas de pregrado de Medicina

En este segundo boletín del 2023, ante la reciente anulación de competencias importantes de Sunedu con la Ley 31520, se reflexiona acerca de la importancia de contar con mecanismos de aseguramiento de la calidad específicos para programas de Medicina, dadas las características, las limitaciones y las tareas pendientes del sistema de salud peruano. Asimismo, se revisan los avances logrados a partir de la implementación del modelo de licenciamiento para estos programas en el 2019.



**PUCP**



UNIVERSIDAD PERUANA  
CAYETANO HEREDIA



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO



UNIVERSIDAD  
DE LIMA

# **Sobre la anulación de la competencia de Sunedu para el licenciamiento de programas**

## **1. La Ley 31520 y la anulación de competencias de Sunedu**

A pesar de los progresos en distintos ámbitos que la Ley 30220, Ley Universitaria, del 2014 implicó —tales como la mejora en las cifras de investigación e innovación de las universidades, el aumento de docentes con grados académicos de Magíster y/o Doctor(a), el otorgamiento de licencias a universidades que cumplen con condiciones mínimas de calidad y la mejora en los índices de empleabilidad de los egresados (Umbral, 24 de enero de 2023)—, la reforma universitaria no estuvo exenta de iniciativas que, desconociendo dichos avances, y motivadas por intereses ajenos a la mejora de la calidad de la educación superior, buscaron volver a capturar el sistema universitario peruano (Benavides, 2022).

Con la nueva Ley 31520 se modificaron cinco artículos de la Ley Universitaria; entre ellos, el artículo 15, referido a las funciones generales de la Sunedu. La modificación de dicho artículo, que originalmente señalaba que la superintendencia tenía entre sus funciones aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento no solo de universidades, filiales, facultades y escuelas, sino también de programas de estudios conducentes a grado académico (Ley 30220, 3 de julio de 2014), implicó que, ahora, la Sunedu solo pueda “Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades y filiales” (Ley 31520, 19 de julio de 2022, p. 4). Tras la modificación del artículo 15 de la Ley Universitaria, entonces, la competencia de Sunedu de aprobar o denegar el licenciamiento de programas quedó anulada, lo cual significó la eliminación de una de las competencias centrales de la superintendencia: el establecimiento y verificación de los mínimos requeridos para los programas prioritarios y la regulación del crecimiento ordenado de la oferta educativa, cuidando que no se alteren condiciones básicas de la institución educativa

cuando se incorporen nuevos programas. Todo ello, en lugar de consensuar alternativas que fortalezcan la reforma universitaria y de atender las tareas pendientes; por ejemplo, proponer una mayor articulación entre los procesos de licenciamiento y acreditación, o replantear los procesos regulatorios, de tal manera que se establezca —como ocurre en sistemas universitarios de otros países— que, a mejor desempeño, menor regulación (Umbral, 24 de enero de 2023); entre otras mejoras.

La anulación de la capacidad de licenciar (o no) programas, para el caso de Medicina, resulta particularmente preocupante debido a que, como se verá más adelante, el aseguramiento de la calidad de estos programas de pregrado, a través del establecimiento de condiciones mínimas de calidad para su funcionamiento, tiene un impacto no solo en la formación profesional de los estudiantes, sino también en el sistema de salud y en la calidad de vida de los peruanos.

## **2. El aseguramiento de la calidad de programas de Medicina en otros países**

Tal como se mencionó en el quinto boletín de Umbral (Umbral, 29 de agosto de 2022), en los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en países de la región existen ciertas similitudes en términos de los procesos que los componen (licenciamiento y acreditación); sin embargo, existen también diferencias referidas a la obligatoriedad, los años de vigencia y el alcance (a nivel institucional o de programas) de cada uno de ellos. Así, si bien no existen modelos equivalentes al de licenciamiento (obligatorio) peruano para el caso de programas de pregrado de Medicina, las experiencias en acreditación han servido de insumos para la sistematización y establecimiento de los criterios mínimos que componen el modelo de licenciamiento de programas de pregrado de Medicina en el Perú (Sunedu, 2019).

En Chile, el licenciamiento, administrado por el Consejo Nacional de Educación (CNE), es un proceso obligatorio aplicable solo a nivel institucional, mas no a nivel de carreras. Por otro lado, la acreditación, a cargo

de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile), constituye un proceso obligatorio para las instituciones de educación superior autónomas (con licencia) y para las carreras y programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de médico cirujano, cirujano dentista, profesor de educación básica y/o media, profesor de educación básica diferencial o especial y educación de párvulos (Ley 20129, 23 de octubre de 2006). Respecto de la acreditación de los programas de Medicina específicamente, según el documento *Perfil profesional y criterios para la acreditación de carreras de medicina* (CNA-Chile, s/a), existen nueve criterios generales de evaluación, los cuales están referidos a (i) estructura curricular; (ii) efectividad del proceso de enseñanza aprendizaje; (iii) resultado del proceso de formación; (iv) vinculación con el medio; (v) estructura organizacional, administrativa y financiera, (vi) recursos humanos; (vii) infraestructura, apoyo técnico y recursos para la enseñanza; (ix) propósitos; e (x) integridad. Cada uno de estos criterios posee, a su vez, estándares que tienen carácter obligatorio (condiciones básicas) y otros tantos de carácter recomendable, lo cual calza en la dinámica del licenciamiento peruano en tanto se identifican condiciones mínimas indispensables que los programas de Medicina deben cumplir (Sunedu, 2019).

De acuerdo a la Ley 24.521 (7 de agosto de 1995), Ley de Educación Superior de Argentina, existen dos procesos de aseguramiento de la calidad: la evaluación institucional y la acreditación de programas, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau). Respecto del segundo proceso, de acuerdo al portal web de la Coneau, la acreditación periódica se aplica solo a aquellas carreras declaradas de interés público, como el caso de Medicina. Al 2022, los estándares para la acreditación de la carrera de Medicina, fijados por el Ministerio de Educación, son los siguientes: (i) condiciones curriculares; (ii) condiciones para la actividad docente; (iii) condiciones para la actividad de los estudiantes; (iv) condiciones de evaluación; y (v) condiciones organizacionales (Ministerio de Educación, 4 de febrero de 2022).

En Colombia, el proceso equivalente al licenciamiento peruano recibe el nombre de registro calificado. De acuerdo a la Ley 1188 de 2008, este procedimiento, que constituye un instrumento del

Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), está a cargo del Ministerio de Educación Nacional. A través de este mecanismo, el Estado verifica el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas de estudios. Si bien en este caso no existe un modelo específico para el caso de programas de medicina, existen nueve criterios que las instituciones de educación superior deben cumplir respecto de TODOS sus programas: (i) denominación; (ii) justificación; (iii) contenidos curriculares; (iv) organización de las actividades académicas; (v) investigación; (vi) relación con el sector externo; (vii) personal docente; (viii) medios educativos; e (ix) infraestructura física.

### **3. El aseguramiento de la calidad de programas de pregrado de Medicina en el Perú**

De acuerdo a Sunedu (2019), la necesidad de iniciar el procedimiento de licenciamiento de programas de pregrado de Medicina responde a una serie de aspectos referidos no solo a la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior en el Perú, sino también a las condiciones del sistema de salud peruano.

En primer lugar, el artículo 6 de la Ley 26842, Ley General de Salud, señala que la provisión de servicios de salud es de interés público y el Estado tiene la responsabilidad de “promover las condiciones que garanticen una adecuada cobertura de prestaciones de salud a la población, en términos socialmente aceptables de seguridad, oportunidad y calidad” (Ley n.º 26842, 15 de julio de 1997, p. 2). Ello, como destaca Sunedu (2019), implica contar con profesionales de ciencias de la salud con la formación adecuada para el ejercicio de sus funciones; de tal manera que las decisiones en materia de calidad de programas de Medicina tengan un impacto en la salud pública y la calidad de vida de los ciudadanos.

En segundo lugar, si bien desde fines de siglo pasado existieron iniciativas referidas al aseguramiento de la calidad de programas en general, y de programas de Medicina en particular, estas no presentaron una continuidad en sus avances. Por ejemplo, en julio de 1999, se creó la Comisión de Acreditación de Facultades y Escuelas de Medicina (Cafme) a través de

la Ley 27154, en la cual se establecía que aquellas universidades públicas y privadas que cuenten con licencia de funcionamiento provisional o definitiva, debían cumplir, necesariamente, con ciertos estándares mínimos para su acreditación. Esta ley estuvo vigente solo hasta el 2006, pues, en mayo de ese año, se promulgó la Ley 28740, a través de la cual se creó el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) para la acreditación de todos los programas, y se le otorgó la responsabilidad a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) de emitir autorizaciones de funcionamiento a las universidades a través de la Conafu (Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades). Sin embargo, dichos procesos de autorización de funcionamiento no exigían ya la verificación de los estándares mínimos estipulados por el Cafme para programas de Medicina específicamente, por lo que terminó por “configurarse como un proceso administrativo sin impacto en el aseguramiento de la calidad educativa” (Sunedu, 2019, p. 11).

En tercer lugar, como también se menciona en Sunedu (2019), desde la década de los noventa ha habido un incremento significativo del número de programas de Medicina en el Perú, pasando de 23 en 1996 a 34 en 2006 y 51 en 2014, con un total de 39 mil alumnos matriculados al 2018. Es así que el aumento de la oferta de estos programas, sin un esquema apropiado que asegure la calidad de los mismos, tuvo algunas consecuencias negativas considerables; entre ellas, los bajos promedios generales obtenidos en el Examen Nacional de Medicina (ENAM). Según sus bases, este examen, dirigido a estudiantes de Medicina en su último año de formación y médicos titulados en el Perú y el extranjero, constituye un requisito para postular al Sistema Nacional de Residentado Médico, cuyo puntaje, además, representa un 70 % de la calificación empleada para la distribución de plazas del Servicio Rural Urbano Marginal de Salud (Serums) (Asociación Peruana de Facultades de Medicina, 2023). En el estudio de Mendoza-Chuctaya, Calla-Torres, Rodrigo y Mejía (2021), se evidencia que, entre los años 2009 y 2019, hubo un total de 30 750 médicos inscritos para la adjudicación de una plaza Serums: de ellos, 9 087 fueron egresados de universidades públicas, 17 607 de universidades privadas y 4 056 de universidades extranjeras. En ese mismo estudio se

menciona, además, que, de dicha población, el 42.8 % de aplicantes desaprobaron. Según universidad de origen, el 31.3 % de los aplicantes provenientes de universidades públicas no aprobaron el examen, mientras que para el caso de aplicantes provenientes de universidades privadas y de instituciones extranjeras, los porcentajes de desaprobados ascienden al 33.9 % y al 79 %, respectivamente. Finalmente, la nota global del ENAM, en ese periodo, fue de 11.3 sobre 20. Dichos resultados, de acuerdo al estudio de Mendoza-Chuctaya et al. (2021, p. 175) sugeriría que “un gran porcentaje de médicos que hacen el servicio rural no están debidamente capacitados, al menos en el aspecto teórico, que es lo que mide el ENAM”.

Por otro lado, este aumento acelerado de la cantidad de programas de Medicina estaría relacionado, también, a la poca cobertura de acreditación de dichos programas desde la creación de Sineace, pues, al 2018, solo cuatro universidades contaban con alguna acreditación internacional para la carrera de Medicina (Sunedu, 2019). Adicionalmente, el aumento estos programas habría tenido también un impacto en la sobresaturación de campos clínicos para la docencia en servicio y el desarrollo de prácticas clínicas. A su vez, según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el Perú se podía evidenciar una importante brecha en términos de cobertura básica en salud, pues mientras que la OMS señalaba que para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible de Cobertura universal en salud al 2030 es necesario que cada país posea 44.5 médicos, enfermeros y obstetras por cada 10 mil habitantes, el Perú, al 2018, contaba con 31.9 (12.8 médicos, 14.1 enfermeros y 5.0 obstetras) (Sunedu, 2019).

Es así que, ante las condiciones del sistema de salud peruano, así como la falta de continuidad en las políticas de aseguramiento de la calidad para programas en general y para programas de Medicina en particular es que el 2014, con la promulgación de la Ley 30220, Ley Universitaria, la Sunedu asume dentro de sus competencias no solo aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, sino también de programas de estudios (El Peruano, 2014). Tras la publicación del proyecto de la Matriz de Condiciones Básicas de Calidad de los Programas

Académicos de Medicina en abril de 2017 por parte de Sunedu, y con las observaciones de actores clave, tales como el Ministerio de Salud (Minsa), el Ministerio de Educación (Minedu) a través de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (Digesu), la Asociación Peruana de Facultades de Medicina (Aspefam), el Colegio Médico del Perú, la Organización Panamericana de la Salud, universidades, docentes y estudiantes, es que el 22 de julio de 2019 se aprobó, mediante Resolución del Consejo Directivo n.º 097-2019-SUNEDU/CD, el *Modelo de licenciamiento del programa de pregrado de Medicina*.

De acuerdo a este modelo, la verificación de las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) en programas de pregrado de Medicina tiene como objetivos no solo asegurar que dichos programas cumplan con condiciones mínimas aceptadas por la comunidad médica y apropiadas para una educación de calidad, sino también “proteger a los beneficiarios del servicio de educación universitaria en Medicina (estudiantes, padres de familia y, en última instancia, la sociedad en su conjunto), brindándoles información confiable y útil para la toma de decisiones” (Sunedu, 2019, p. 29). Así, para la elaboración de las CBC se tomaron en cuenta no solo las experiencias internacionales de aseguramiento de la calidad para programas de Medicina, sino también los antecedentes en el Perú que ya se mencionaron.

Cuadro 1. Condiciones Básicas de Calidad para programas de pregrado de Medicina

Condiciones	N.º de indicadores
C1. Propuesta académica	14
C2. Gestión de la investigación	5
C3. Gestión administrativa del programa de estudios	1
C4. Desarrollo del programa de estudios	2
C5. Infraestructura y equipamiento	4
C6. Seguridad y bienestar	3
C7. Transparencia	1
C8. Programas nuevos	3

Fuente: Sunedu (2019)

#### 4. Avances en el licenciamiento de programas de pregrado de Medicina: discusión final

A febrero de 2023, según la plataforma virtual del Sistema de información universitaria (SIU, 2023), existen 41 programas de pregrado de medicina en el Perú: 22 en universidades públicas y 19 en universidades privadas. Al 2022-1, existían aproximadamente 52 137 estudiantes matriculados en programas de pregrado de Medicina: 44 771 en universidades privadas y 7 366 en universidades públicas.

Desde la creación del modelo, 10 programas de Medicina obtuvieron el licenciamiento, beneficiando a 9 000 estudiantes de pregrado según estimaciones de Sunedu (2 de febrero de 2023b). Asimismo, de acuerdo al comunicado emitido por la superintendencia (Sunedu, 2 de febrero de 2023a) respecto de la conclusión de los procedimientos de licenciamiento de estos programas, entre el 2 y 6 de febrero se dieron por terminados los procedimientos de 37 programas priorizados de Medicina de las 33 universidades que se encontraban en trámite. De estos 37 programas, además, 25 se encontraban implementando planes de adecuación para el cierre de brechas, lo cual implicó una inversión de aproximadamente 263 millones de soles (Sunedu, 2 de febrero de 2023b).

Cuadro 2. Universidades con programas de medicina licenciados, según tipo de gestión, provincia y cantidad de estudiantes, 2022

Universidad	Tipo de Gestión	Provincia	Estudiantes
Universidad Peruana Cayetano Heredia	Privada	Lima	1 319
Universidad San Martín de Porres	Privada	Lima	4 755
Universidad Continental	Privada	Lima	1 962
Universidad Continental	Privada	Huancayo	
Universidad San Ignacio de Loyola	Privada	Lima	247
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Pública	Lima	1150
Universidad de Piura	Privada	Lima	407
Universidad Santo Toribio de Mogrovejo	Privada	Chiclayo	457
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	Privada	Lima	2 319
Universidad Nacional de Moquegua	Pública	Moquegua	42

Nota: La columna "Estudiantes" corresponde al número de estudiantes al 2022-1, según el Sistema de Información Universitaria. La cantidad de estudiantes de la Universidad Continental (1 962) corresponde a la totalidad de estudiantes en los programas de ambas provincias.

Como ya se mencionó, la anulación de la capacidad de Sunedu de aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de programas de estudios, a través del establecimiento y verificación de condiciones mínimas de calidad para el funcionamiento de los mismos, resulta, por lo menos, preocupante. La evidencia señala que el aumento desproporcionado de programas de Medicina que no cumplían con criterios mínimos de calidad tuvo impactos negativos en el desempeño de sus egresados en el ENAM, en la saturación de campos clínicos y en el mantenimiento de las brechas de cobertura básica en salud según la OMS. El no contar con programas de Medicina que cumplan siquiera con estándares mínimos de calidad,

entonces, no solo tiene efectos directos en la calidad de profesionales que egresarían de dichos programas, sino, por extensión, en la calidad del servicio provisto en el sistema de salud peruano.

Por otro lado, es importante destacar que, a comparación de los países descritos, Perú poseía una distinción entre el modelo de licenciamiento obligatorio con condiciones mínimas de calidad específico para los programas de Medicina, y el modelo de acreditación específico también para dichos programas, a través del cual se certifica, una vez cumplidas las CBC, su alto nivel académico (Sineace, 2022). Si bien la articulación de ambos procesos era todavía una tarea pendiente (Umbral, 29 de agosto de 2022), las limitaciones establecidas por la Ley 31520 respecto de la verificación de condiciones mínimas de calidad de programas en general, representa también un gran retroceso en el camino a la articulación entre ambos procedimientos y al fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en el Perú.

## Referencias

- Asociación Peruana de Facultades de Medicina. (2023). Bases del Examen Nacional de Medicina – ENAM. [https://www.aspefam.org.pe/enam/enam2022ord/bases\\_enam\\_19.03.2023\\_2.pdf](https://www.aspefam.org.pe/enam/enam2022ord/bases_enam_19.03.2023_2.pdf)
- Benavides, M. (2022). Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020) (pp. 131-150). En Balarin, M.; Cueto, S. y Fort, R. (Eds.) *El Perú pendiente. Ensayos para un desarrollo con bienestar*. GRADE: Grupo Análisis para el Desarrollo.
- Comisión Nacional de Acreditación- CNA-Chile. (s/a). Perfil profesional y criterios para la acreditación de carreras de medicina. <https://www.cnachile.cl/Criterios%20de%20carreras/CriteriosMedicinaFINAL.pdf>
- Ley 1188 de 2008. Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones. 25 de abril de 2008. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=30009](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=30009)

- Ley 20129 de 2006. Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior. 23 de octubre de 2006. [https://www.cnachile.cl/Documentos%20de%20Paginas/LEY-20129\\_17-NOV-2006.pdf](https://www.cnachile.cl/Documentos%20de%20Paginas/LEY-20129_17-NOV-2006.pdf)
- Ley 24.521. Ley de Educación Superior de Argentina. 7 de agosto de 1995. [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/site\\_accion\\_files/siteal\\_argentina\\_1040.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/site_accion_files/siteal_argentina_1040.pdf)
- Ley 26842. Ley General de Salud. 15 de julio de 1997. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/284868/ley-general-de-salud.pdf?v=1572397294>
- Ley 30220. Ley Universitaria. 3 de julio de 2014. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0021/ley-universitaria-30220.pdf>
- Ley 31520. Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas. 19 de julio de 2022. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-restablece-la-autonomia-y-la-institucionalidad-de-la-ley-n-31520-2088561-1>
- Mendoza Chuctaya, G; Calla-Torres M.; Ramos, K.; Mejía, C. (2021). Examen Nacional de Medicina (ENAM): Análisis de la última década de evaluaciones teóricas en los futuros médicos del Perú. *Acta Médica Peruana*, 38(3): 169-76. doi: <https://doi.org/10.35663/amp.2021.383.2164>
- Ministerio de Educación. (4 de febrero de 2022). Estándares para la acreditación de la carrera de grado de medicina. <https://www.coneau.gob.ar/coneau/wp-content/uploads/2022/03/IF-2022-11205256-APN-SECPUME-4.pdf>
- Sistema de Información Universitaria (2023). *Programas*. <https://www.tuni.pe/programas>
- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – SINEACE. (2022). *Modelo de Calidad para la Acreditación de Programas de Estudios de Medicina*. Lima: SINEACE.
- Suarez, R. (2016). *Oferta y demanda de los campos clínicos y sedes hospitalarias (acreditadas y no acreditadas) para realizar actividades de Docencia-Servicio en los cursos de pre-clínica, clínica, externado e internado de los programas de medicina de pregrado en el Perú*. 2016. Producto de consultoría encargado por Sunedu.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-SUNEDU. (2019). *Modelo de Licenciamiento de Programa de Pregrado de Medicina*. Lima: SUNEDU.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-SUNEDU. (2 de febrero de 2023a). Sobre la conclusión de los procedimientos de licenciamiento de los programas de pregrado de Medicina. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/noticias/695534-sobre-el-licenciamiento-del-programa-priorizado-de-medicina>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-SUNEDU. (2 de febrero de 2023b). Sobre el licenciamiento del programa priorizado de medicina. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/noticias/699586-sobre-el-licenciamiento-del-programa-priorizado-de-medicina>
- Umbral. Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades. (29 de agosto de 2022). El aseguramiento de la calidad universitaria. *Boletín oficial de UMBRAL: Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*, (5). <https://www.consorcio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2022/08/Boletin-Oficial-de-Umbral-No-5.pdf>
- Umbral. Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades. (24 de enero de 2023). La injustificada Ley 31520 y una agenda rápida de cambios y mejoras normativas. *Boletín oficial de UMBRAL: Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*, (9). <https://www.consorcio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2023/01/Boletin-9-enero-2023.pdf>