



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*

En este número

La ley 31520: una ley sin evidencia que la respalde

Temas de agenda pendientes para la continuidad de la reforma

En este primer boletín del 2023, a partir de la evidencia disponible, se cuestionarán los principales argumentos que motivaron la promulgación por insistencia de la ley 31520 por parte del Congreso de la República. De igual modo, se presentarán algunas de las recomendaciones que a lo largo del año 2022 se discutieron en los boletines de Umbral. Todo ello con miras a seguir debatiendo iniciativas para continuar con el fortalecimiento del sistema universitario peruano.



PUCP



UNIVERSIDAD PERUANA
CAYETANO HEREDIA



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



UNIVERSIDAD
DE LIMA

La injustificada Ley 31520 y una agenda rápida de cambios y mejoras normativas

1. La ley 31520: una ley sin evidencia que la respalde

Con la promulgación de la Ley Universitaria, ley n.º 30220, en el 2014, no solo se otorgó la rectoría de la Política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria al Ministerio de Educación (Minedu), sino que se creó un organismo encargado de la supervisión de la calidad del servicio educativo universitario: la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu). De acuerdo al artículo 12 de la Ley Universitaria, este organismo, adscrito al Minedu, contaba con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa para el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, la ley n.º 31520, a través de la modificación de una serie de artículos de la Ley Universitaria, le quita la rectoría de la Política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria al Minedu (artículo 1), anula la adscripción de Sunedu a este ministerio (artículo 12), inhabilita a la superintendencia de la función de aprobar o denegar solicitudes de licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico (artículo 15), y recompone el Consejo Directivo de Sunedu, el cual pasa a ser conformado sin considerar mecanismos de concurso público abierto para la mayoría de sus miembros. Así, según dicha ley, los tres miembros procedentes del mundo universitario deben ser elegidos por rectores y se incluyen dos nuevos representantes: uno que represente a los gremios de colegios profesionales y otro al Sineace (artículo 17). Los otros dos son: un representante del Concytec y otro del Minedu. Asimismo, esta ley señala que el Superintendente debe ser elegido entre los propios miembros del Consejo (artículo 20). A diferencia del modelo anterior, donde se elegían cinco miembros por concurso abierto, bajo esta nueva ley, ahora tres miembros serán elegidos por

rectores y una mayoría serán representantes de instituciones (cuatro en comparación a los dos que había en el modelo de la Ley Universitaria).

Ante ello, y haciendo uso de la evidencia recabada, este boletín se pregunta si eran necesarios esos cambios, y se discuten los principales argumentos de la ley n.º 31520: que la Sunedu no era autónoma del ejecutivo, que las universidades habían perdido autonomía y que el proceso de licenciamiento no había traído ningún beneficio a los estudiantes.

El Consejo Directivo de Sunedu era autónomo del Ejecutivo

La autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa de Sunedu para el ejercicio de sus funciones no solo estaba garantizada en el artículo 12 de la Ley Universitaria, sino que existen estudios internacionales que destacan los niveles de autonomía del regulador peruano. Así, por ejemplo, en el estudio de García, Jordana, Pérez y Sancho (2020), que analiza el grado de independencia política que las agencias aseguradoras de la calidad poseen respecto del Poder Ejecutivo, se afirma que, de las 57 agencias de Europa y América Latina incluidas en este estudio, Sunedu se encuentra entre los ocho organismos reguladores con mayores niveles de independencia política.

Como se sabe, bajo el modelo de la Ley Universitaria, el Superintendente de la Sunedu, quien es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, es designado mediante resolución suprema a propuesta del Minedu, a diferencia de los otros cinco representantes que son elegidos por concurso público. En ese sentido, si la intención hubiera sido fortalecer los niveles de autonomía política (en términos de García, Jordana, Pérez y Sancho, 2020) de Sunedu respecto del Minedu, una propuesta viable hubiera sido simplemente modificar el artículo 20 de la Ley Universitaria, de tal manera que no solo cinco, sino también el propio Superintendente sea elegido por concurso público abierto. Cambiar el mecanismo de elección de todos los representantes poco tiene que ver, entonces, con buscar más autonomía del regulador, pues esta estaba garantizada mediante el

mecanismo de elección de concurso abierto y meritocrático.

La autonomía de las universidades no fue vulnerada

A diferencia de lo que señalan los promotores de la ley n.º 31520, es importante recordar que en el artículo 8 de la Ley Universitaria se especificaba claramente que “El Estado reconoce la autonomía universitaria” (El Peruano, 2014, p. 3) y que esta se manifiesta en distintas dimensiones: normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica. En ese sentido, ¿cómo es que se busca “restablecer” la autonomía si esta nunca ha dejado de ser reconocida por ley?

En la práctica, además, la autonomía universitaria no ha sido vulnerada por la actuación de la Sunedu. Prueba de ello es que las propias universidades implementaron una serie de iniciativas para el mejoramiento del servicio educativo que proveen. Por ejemplo, desde el inicio de la reforma, se crearon aproximadamente 536 nuevos programas (entre pregrado, segunda especialidad, maestría y doctorado)¹ que cumplen con Condiciones Básicas de Calidad (CBC). Por otro lado, las universidades, en el marco de su autonomía académica, lograron mejorar los indicadores de investigación y producción científica.

Tras el establecimiento de la promoción de líneas de investigación como parte de las CBC que las universidades deberían cumplir para obtener el licenciamiento, y otras políticas de incentivos a la investigación de instituciones como el Concytec y de las propias universidades, se logró que las universidades peruanas produzcan cuatro veces más publicaciones científicas en revistas indizadas por Web of Science: de 1 542 documentos en 2014 a 5 432 en 2020 (Sunedu, 2021). También, el número de publicaciones en Scopus realizadas por instituciones peruanas casi se triplicó: pasando de 2 126 en 2015 a 6 055 en 2020, logrando que el Perú sea el segundo país con mayor tasa de aumento de publicaciones en el periodo 2015-2020 en la región (Umbral, 4 de abril de 2022). Asimismo, según el portal web de Sunedu, el

monto invertido en investigación por parte de universidades privadas se triplicó entre los años 2015 y 2020, y el número de bonos recibidos por docentes investigadores de universidades públicas aumentó también significativamente en ese mismo periodo. Finalmente, en términos innovación, el registro de patentes nuevas por parte de universidades aumentó significativamente también: de 9 a 274 registros entre los periodos 2008-2013 a 2014-2020 (Sunedu, 2021).

La reforma sí ha venido mostrando resultados: el caso del empleo

Tras el inicio de la reforma se han evidenciado una serie de mejoras en distintos aspectos del sistema universitario peruano: además de las mejoras en investigación e innovación mencionadas anteriormente, se aumentó en casi el doble la proporción de docentes con grados de Magister y/o Doctor(a), o el hecho de que, tras ocho años de reforma, casi un millón de estudiantes asisten a universidades que cumplen con condiciones básicas de calidad (El Peruano, 8 de julio de 2022). Asimismo, en los últimos años nuevas evidencias van surgiendo para analizar aspectos referidos al empleo.

Sánchez et al. (2021), por ejemplo, destacan que los egresados de universidades que fueron licenciadas tenían un ingreso mayor en 23% antes de pandemia², y en 46% durante pandemia, en comparación a aquellos provenientes de universidades que no fueron licenciadas o que no contaban con estudios universitarios, lo cual evidenciaría que los estudiantes de universidades cuyas licencias fueron denegadas, a diferencia de las que sí la obtuvieron, no tenían retornos positivos a su inversión y a la de sus familias. En esa misma línea, Alba, Flor-Toro y Magnaricotte (2022) afirman que los graduados de universidades que obtuvieron su licencia de funcionamiento pueden haber experimentado una mejora en sus condiciones laborales, esto a través del aumento de sus salarios (en 23 dólares estadounidenses en promedio durante el primer año luego del anuncio del licenciamiento de su universidad de procedencia), así como del aumento de las tasas de empleabilidad³. Para el caso de

¹ Según base de datos remitida por Sunedu el 19 de enero de 2023, mediante RTD N.º 001260-2023-SUNEDU-TD.

² Al 2016.

³ En el modelo propuesto, los autores señalan que los efectos de la obtención de la licencia de funcionamiento en los índices de

empleabilidad son heterogéneos, pues están determinados por el tiempo de permanencia de los trabajadores al momento en el que sus universidades de procedencia obtuvieron (o no) sus licencias de funcionamiento.

universidades no licenciadas, por otro lado, el estudio de Alba, Flor-Toro y Magnaricotte (2022) no destaca un efecto significativo sobre los ya bajos niveles de empleabilidad de los egresados de universidades no licenciadas. Esto debido a que, posiblemente, “muchas de las universidades en este grupo eran conocidas por proveer instrucción de baja calidad incluso antes de que el proceso de licenciamiento lo deleve”⁴ (Alba, Flor-Toro y Magnaricotte, 2022, p. 24). Esto, a diferencia de lo que dicen los promotores de la ley n.º 31520, no solo confirma los hallazgos del estudio de Sanchez et al., sino que valida las decisiones relacionadas a las denegatorias de licencias, pues estas instituciones no lograron tener impactos positivos en la vida profesional de sus egresados, a diferencia de aquellas que sí lograron licenciarse, cuyos impactos deben continuar mejorándose.

2. Temas de agenda pendientes para la continuidad de la reforma

Como resultado de las reflexiones hechas en los distintos boletines de Umbral durante su primer año — en donde se abordaron temas como docencia universitaria, el sistema de grados y títulos universitarios, educación a distancia, aseguramiento de la calidad, educación superior técnica, financiamiento y mercado laboral—, es que se proponen una serie de sugerencias para el fortalecimiento de la regulación de Sunedu y algunas recomendaciones de cambios a la Ley Universitaria.

2.1. Sobre regulación de Sunedu

Hacia un sistema de aseguramiento de la calidad

Si bien los procedimientos de licenciamiento, que es obligatorio, y de acreditación, que es voluntario⁵, poseen una serie de criterios específicos a evaluar, existe una coincidencia respecto de aquellos aspectos referidos a: los objetivos académicos de los programas, las líneas de investigación, la producción científica y las características del personal docente. De acuerdo al último modelo de acreditación institucional de Sineace (2022) —en donde se destaca la necesidad de asegurar una mayor articulación entre el licenciamiento y la acreditación—, la institución que

solicita un proceso de evaluación externa con fines de acreditación institucional debe no solo desarrollar su servicio educativo bajo los requerimientos de su licencia institucional, sino asegurar también resultados en sedes, filiales y locales de acuerdo con lo autorizado en dicha licencia. Adicionalmente, si bien “el licenciamiento es una condición necesaria para iniciar el proceso conducente a la acreditación voluntaria” (Sunedu, 2016, p. 18), ambos procedimientos son temporales y renovables.

En diversos países de la región, el licenciamiento y la acreditación de la calidad de la educación superior constituyen procesos complementarios y siguen una lógica secuencial. Tal es el caso de Chile y Colombia. En el primero, el licenciamiento tiene como finalidad el otorgamiento de la autonomía a la institución (no requiere renovación), y constituye el requisito previo para la acreditación (que tiene siete años de vigencia). En Colombia, si bien el registro calificado (licenciamiento) tiene una vigencia de siete años, su renovación no es necesaria si la institución ya fue acreditada. Por otro lado, en el caso de Estados Unidos, el licenciamiento (o aprobación estatal) significa que las instituciones han cumplido con ciertos requerimientos mínimos establecidos por el estado en el que se encuentran, mientras que la acreditación constituye un proceso de autoevaluación y revisión de pares para el mejoramiento de la calidad académica y la rendición de cuentas de instituciones y programas. Dependiendo del estado, sin embargo, la aprobación estatal para operar (licenciamiento) no requiere de acreditación.

En ese sentido, dado que el licenciamiento constituye un sistema de control de la calidad según condiciones básicas para brindar un adecuado servicio educativo, y la acreditación constituye la garantía pública de dicha calidad, se debería diseñar un sistema de aseguramiento que establezca directrices para la articulación de ambos procedimientos, de tal manera que los modelos de licenciamiento y de acreditación propuestos por Sunedu y Sineace respectivamente, cuenten con indicadores y criterios que permitan distinguir un proceso del otro.

⁴ Traducción propia.

⁵ En el Artículo 7 del Reglamento de la Ley n.º 28740 se precisa que “La evaluación con fines de acreditación es voluntaria, salvo cuando

el servicio educativo impartido está directamente vinculado a la formación de profesionales de la salud o de la educación, en cuyo caso es obligatoria” (Decreto Supremo n.º 018-2007-ED).

Por ejemplo, a nivel del modelo de renovación de licencia institucional de Sunedu (2021) podría considerarse que, una vez logrados determinados indicadores de calidad, el proceso de licenciamiento sea único y permanente, y que el relicenciamiento se dé solo en los siguientes escenarios: (i) cuando las universidades licenciadas de buen desempeño en relación a las condiciones básicas de calidad no logren ser acreditadas; y (ii) cuando las universidades no han obtenido un buen desempeño en el cumplimiento de las Condiciones Básicas de Calidad. En ese sentido, debiera quedar muy claro que el licenciamiento se concentra en el control de ingreso al sistema y la garantía de condiciones básicas de calidad, mientras que la acreditación se enfoca en la transición a la excelencia.

Otro tema importante relacionado a la regulación es su adaptación al desempeño de las universidades. La regulación muy estricta debiera ser inversamente proporcional a la confianza que generan las instituciones por el cumplimiento de sus fines académicos: mientras más confianza, menor debiera ser la regulación. En nuestro país, la mayoría de universidades se han licenciado cumpliendo solo con condiciones básicas de calidad, pero existen otras que, por el contrario, se licenciaron con un desempeño importante, e incluso mejoraron sustantivamente luego de obtener la licencia. Esas universidades, por ejemplo, no debieran tener que licenciar su nueva oferta con Sunedu (solo comunicar sus cambios para fines del Sistema de Información Universitario), o debieran tener una supervisión menor (solo por denuncias) en comparación a aquellas que solo se licenciaron con condiciones básicas y no han mostrado mejoría considerable. Así, Sunedu debiera ser capaz de diferenciar una de otra con su sistema de información y adecuar su normativa a esos diversos contextos. Ello permitiría, además, concentrar esfuerzos en casos

críticos y promover la innovación permanente de las buenas universidades.

Introducir mayores controles de calidad a los reconocimientos internacionales

La Sunedu reconoce aquellos grados académicos y títulos profesionales que fueron emitidos por (i) IES extranjeras ubicadas en los 500 primeros lugares de cuatro ránquines internacionales⁶⁷ (criterio de calidad); y/o (ii) alguno de los países⁸ que cuentan con acuerdos suscritos con el Perú (criterio por tratado). Sin embargo, al comparar ambos mecanismos, se tiene que Perú posee tratados con 11 países cuyas universidades no se encuentran en los ránquines internacionales mencionados en el criterio de calidad. En ese sentido, bajo lo estipulado en el *Reglamento del reconocimiento de grados y/o títulos otorgados en el extranjero* (Resolución del Consejo Directivo n.º 099-2020-SUNEDU/CD, 2020), puede darse el caso de que se reconozca algún grado y/o título en cumplimiento de los tratados vigentes, pero que no necesariamente cumpla con el criterio de calidad estipulado en el artículo 29 de dicho documento⁹. Así, por ejemplo, al 2021, gran parte de los grados y títulos extranjeros reconocidos por el Perú provienen de universidades de la región: Venezuela, con el 67.5% del total de reconocimientos, y Bolivia con el 8.1%. Por otro lado, de la lista de las 10 universidades con más grados y títulos reconocidos en el 2021, nueve son de Venezuela. De ellas, cinco no figuran en el QS World University Ranking, y las cuatro restantes están fuera de los primeros 700 lugares (Umbral, 28 de junio de 2022).

En el Artículo II del *Convenio regional de reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe*, del cual el Perú es Estado Parte, se especifica que este convenio tiene como objetivo “Reconocer los estudios, títulos y diplomas de los países de la región de América

⁶ A setiembre de 2022 (Resolución Directoral n.º 0221-2022-SUNEDU-02-15), este primer grupo estuvo constituido por 1810 instituciones en 94 países.

⁷ Al 2022, en tres de los ránquines propuestos, los puestos más altos que algunas universidades peruanas ocupan son 395, 601 y 623. En el *Shanghai Ranking*, ninguna universidad peruana se encuentra dentro de los primeros mil lugares. En ese sentido, es importante discutir la posibilidad de ampliar las posiciones consideradas en el reglamento, dado que, en tres de ellos, ninguna universidad peruana se ubica dentro de los primeros 500 lugares.

⁸ Al 2022, el Perú registra una lista de 61 países con los que tiene acuerdos vigentes.

⁹ Sobre el reconocimiento por tratados, el artículo 25 del reglamento señala que el “reconocimiento no se deriva, de manera automática, por la verificación de la existencia de los tratados vigentes; sino, del acuerdo al análisis e interpretación que las Partes realicen sobre las reglas aplicables. Ello implicará un análisis de caso por caso, brindando especial atención al marco jurídico general aplicable (desde acuerdos de interpretación hasta acuerdos en materia cultural o comercial), la práctica subsecuente, y la interpretación mutua compartida”. (Sunedu, 2020a, p. 11)

Latina y el Caribe según los términos de este Convenio y la normativa específica de cada país” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Unesco, 2020, p. 3). Cada país, sin embargo, cuenta con mecanismos de reconocimiento distintos; por ejemplo, en Ecuador, los mecanismos son: (i) Reconocimiento automático de títulos/grados obtenidos en IES extranjeras presentes en el listado de la Senescyt¹⁰; (ii) por convenios internacionales vigentes; y (iii) a través del Comité de Reconocimiento de Títulos Extranjeros. En Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores puede realizar el trámite de reconocimiento si el título ha sido obtenido en algún país con el que Chile tiene algún tratado bilateral o multilateral. En Colombia, los criterios, según la Ley 30 de 1992 y la Resolución 5547 de 2005, son: (i) Convenio por reconocimiento de títulos; (ii) programa o institución acreditados o su equivalente en el país de procedencia; (iii) por caso similar; o, (iv) de no cumplirse ninguno de ellos, por evaluación académica.

Ante un escenario en el que un título o grado procediese de un país con el que el Perú tiene un tratado vigente, pero cuya universidad de procedencia no cumpla con el criterio de calidad, se podría considerar que, además de la existencia de un tratado, es necesaria la constatación de que dicha institución esté acreditada y/o cumpla con las condiciones de calidad correspondientes a su propio país. De igual manera, para aquellos países con los que el Perú no tenga tratados y sus universidades no se encuentren en la lista propuesta según ránquines internacionales, debiera constatarse también que la universidad de procedencia cumpla con los estándares de calidad propuestos en su propio país. Adicionalmente, es importante también fortalecer las distintas iniciativas a nivel interregional de acuerdos de acreditación y aseguramiento de la calidad, tales como el sistema de acreditación ARCU-SUR, el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Siceaves), el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), o la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (Riaces).

¹⁰ El Artículo 10 del *Reglamento sobre títulos y grados académicos obtenidos en instituciones extranjeras de Ecuador* señala que “La SENESCYT publicará y actualizará por lo menos anualmente, en su portal electrónico, un listado de las instituciones de educación

Regular la educación semipresencial y a distancia con criterios de calidad

La Ley Universitaria reconoce tres modalidades para la prestación del servicio educativo: presencial, semipresencial y a distancia. Según las *Disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario bajo las modalidades semipresencial y a distancia* (Resolución del Consejo Directivo n.º 105-2020-SUNEDU/CD, 2020), los programas académicos brindados bajo modalidad semipresencial admiten que el uso de tecnologías de la información y entornos virtuales de aprendizaje debe constituir entre el 20% y el 70% del total de créditos del programa académico. En el caso de las modalidades a distancia o no presencial, específicamente para el caso de pregrado, se señala que “el uso de entornos virtuales no puede superar el 80% del total de créditos de los programas académicos” (Resolución del Consejo Directivo n.º 138-2022-SUNEDU/CD, 2022).

En países de América Latina con una mayor tradición en legislación sobre educación a distancia, tales como Colombia, Argentina y México, si bien existe un consenso respecto de la definición de esta modalidad, existen especificaciones distintas para cada caso; así, por ejemplo, en Colombia, los programas virtuales admiten el uso de entornos virtuales en, por lo menos, el 80% del total de sus actividades académicas (Diario Oficial, 21 de abril de 2010). En el caso de Argentina, los programas no presenciales son aquellos con una presencia simultánea en el aula de profesores y alumnos por debajo del 25% del total de horas lectivas (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004). Finalmente, en México existen once universidades 100% virtuales y, al igual que Puerto Rico y Colombia, la modalidad virtual constituye el uso de plataformas virtuales en el 100% de las horas lectivas (Rama, 2015).

A comparación del Perú, entonces, existen países con una mayor tradición y regulación de modalidades no presenciales para el nivel educativo superior, las cuales incluso admiten el uso de entornos virtuales en la totalidad de los créditos de sus programas. En ese sentido, es importante que la

superior extranjeras con alto prestigio y calidad internacional cuyos títulos tendrán reconocimiento automático” (RPC-SO-06-N.º 103-2016, 2016, p. 6).

regulación de las modalidades no presenciales en el Perú, en este nivel educativo, tenga como norte el fortalecimiento de las condiciones básicas de calidad para la provisión de este servicio en esta modalidad en particular, pues la educación a distancia puede constituir un elemento clave para la reducción de brechas (geográficas y económicas) de acceso a la educación superior (Villasenor, 2022).

Recientemente, la Sunedu cambió su normativa¹¹ sobre educación a distancia: en un inicio el uso de entornos virtuales con un porcentaje mayor al 80% del total de créditos no estaba permitido para programas de pregrado, a excepción de aquellos programas especialmente diseñados para una población adulta mayor de 24 años. Tras la modificación en diciembre de 2022, dicha excepción quedó eliminada, pues desde Sunedu se consideró “necesario continuar reforzando el componente presencial de los programas de pregrado y, además, uniformizar las exigencias que permitan garantizar los controles de calidad para todos los programas, independientemente del segmento objetivo al que se dirijan (por ejemplo, adultos mayores de 24 años)” (Resolución del Consejo Directivo N.º 138-2022-SUNEDU/CD [EM], 2022, p. 12). Sin embargo, en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, algunas universidades lograron crear programas 100 por ciento a distancia para personas de esta edad: entre tres universidades privadas se cambió la modalidad de diez programas y crearon uno nuevo. Así, en el último trimestre del año, se formaron once programas de pregrado dirigidos a personas mayores de 24 años¹².

Es importante destacar, que, dada la importancia que puede tener dicha modalidad para mejorar el acceso a la educación universitaria, como se mencionó líneas arriba, el regulador debiera continuar fortaleciendo su capacidad técnica para emprender evaluaciones a la calidad de esa oferta.

2.2. Propuestas para mejorar la Ley Universitaria

Requisitos para ser Rector(a): ¿es suficiente ser Doctor y profesor principal?

Para ser elegido como Rector(a) universitario se requiere ser ciudadano en ejercicio, no tener condenas por delito doloso, no estar consignado en el registro nacional de sanciones de destitución y despido, ni en el registro de deudores alimentarios morosos, ser docente ordinario en la categoría principal con no menos de cinco años en dicha categoría y tener el grado académico de Doctor, bajo modalidad de estudios presenciales (El Peruano, 2014). Sin embargo, dentro de dichos requisitos, no se exige contar con experiencia previa en dirección o gestión educativa, aun cuando en su artículo 60, la Ley Universitaria especifica que la naturaleza del cargo es principalmente de gestión institucional, pues el Rector(a) “tiene a su cargo y a dedicación exclusiva, la dirección, conducción y gestión del gobierno universitario en todos sus ámbitos” (El Peruano, 2014, p. 13).

Rodríguez, Artilles y Aguiar (2014) destacan la importancia de la especialización en gestión por parte de las autoridades de las instituciones universitarias, dada la dificultad que implican las distintas tradiciones y particularidades que caracterizan a cada organización. En la normativa de diversos países de América Latina y de países que conforman el Espacio Europeo de Educación Superior, existe un consenso respecto de las funciones del Rector, que son, principalmente, la de dirigir, gobernar y gestionar los recursos de la institución.

Siguiendo la importancia de la especialización en gestión y experiencia en el área para el correcto gobierno de la institución, se podría considerar debatir, además de lo especificado en el artículo 61 de la Ley Universitaria (sobre los requisitos para ser elegido Rector), incluir un séptimo y octavo ítem referidos a: (i) la experiencia en gestión universitaria, de tal manera que dichos requisitos se correspondan directamente con las funciones principales del cargo especificadas

¹¹ Resolución del Consejo Directivo N.º 138-2022-SUNEDU/CD

¹² En octubre de 2022, la Universidad Privada del Norte cambió la modalidad de ocho programas para que estos sean totalmente virtuales (Resolución del Consejo Directivo N.º 108-2022-SUNEDU/CD); en diciembre, la Universidad San Ignacio de Loyola

cambió la modalidad a uno y creó otro (Resolución del Consejo Directivo N.º 136-2022-SUNEDU/CD); y, el mismo mes, la Universidad Autónoma del Perú cambió la modalidad a uno de sus programas (Resolución del Consejo Directivo N.º 143-2022-SUNEDU/CD).

en el artículo 60 de la misma ley; y a (ii) experiencia en investigación.

No limitar la incorporación de docentes jóvenes: sobre la edad de retiro

En el Perú, al 2020, los docentes universitarios de 50 años a más constituyen el 50.3% del total de la población docente, muy por encima del promedio de la OECD (39.5%); mientras que los menores a 30 años representan solo el 2%, debajo del promedio de la OECD: 8.6% (Umbral, 20 de mayo de 2022). En Brasil, Colombia y Costa Rica, el grupo de docentes universitarios mayores a 50 años representa el 33.1%, el 34.5% y el 31.9% del total, respectivamente; mientras que aquellos menores a 30 años, el 5.4%, 6.5% y 6.7%, respectivamente (Umbral, 20 de mayo de 2022). Por otro lado, en el Perú, los docentes universitarios de 65 años a más representan el 14.1% del total a nivel nacional, de los cuales, el 5.8% pertenece a universidades privadas societarias, el 11.3% a privadas asociativas y el 24.3% a universidades públicas (Sunedu, 2021). El establecimiento de edades máximas para el ejercicio de esta profesión, junto con la generación de condiciones para promover la carrera docente en las universidades, constituyen elementos determinantes para efectuar el recambio generacional. Sin embargo, desde julio de 2022, con la promulgación de la ley n.º 31542, la cual modifica el artículo 84 de la Ley Universitaria, se establece que “no hay límite de edad para el ingreso ni cese en el ejercicio de la docencia universitaria” (El Peruano, 2022, p. 7).

En la normativa de educación superior en diversos países de América Latina existen especificaciones referidas a la edad límite para el cese de funciones de docencia universitaria. Por ejemplo, en Colombia la edad máxima para el retiro forzoso es de 70 años; sin embargo, para el caso de docentes universitarios, existe una excepción de hasta diez años para seguir ejerciendo funciones. En Chile, por otro lado, la edad límite para los hombres es de 60 años y para las mujeres, 65, los cuales, al presentar su cese voluntario, cuentan con una bonificación adicional. Finalmente, en distintos países de Europa, también

existen este tipo de precisiones: en Alemania, la edad límite para ejercer la docencia universitaria oscila entre los 67 y 70 años; en España, la edad límite es 70; en Francia, de 65 a 68; y en Italia, 70 (Díaz, 2017).

La eliminación del límite de edad para el ejercicio docente en universidades dificulta el recambio generacional —que en el Perú es más necesario que en otros países dada la menor inserción relativa de jóvenes menores de 30 años al cuerpo docente— y, en consecuencia, dificulta también el aumento de profesores auxiliares, quienes cumplen un rol importante en el desarrollo de más y nuevas investigaciones y en la producción de nuevas ideas. Esto es importante, por ejemplo, para el acompañamiento de los trabajos de investigación de estudiantes. Solo al 2021, dos de las tres universidades con más tesis y trabajos de investigación producidos en pregrado la conforman instituciones con un nivel de desempeño bajo o medio bajo en investigación. Estas mismas universidades, además, no solo poseen una cifra muy elevada de alumnos por puesto docente a tiempo completo (TC) (73.1 y 118.8 alumnos por docente TC), sino que, para el caso de nivel doctoral, existe también un elevado número de tesis por asesor; por ejemplo, existen casos en los que cada asesor doctoral tiene 10 o más estudiantes asesorados a su cargo (Umbral, 28 de junio de 2022).

Sin duda, el establecimiento de una edad de retiro para docentes universitarios implica pensar en la mejora de las condiciones económicas para su jubilación. Pero ello debe ser parte de una mejora de la política de pensiones en general, más que de una política universitaria orientada a la mejora de la calidad.

Ampliar la oferta de modalidades de titulación

Para obtener el Título Profesional, como señala la Ley Universitaria, se requiere contar con el grado de Bachiller y aprobar una tesis o trabajo de suficiencia profesional¹³. En el Perú, al 2021, existe una preeminencia de la tesis como modalidad de obtención de títulos profesionales, pues tres de cada cuatro títulos fueron obtenidos mediante esta modalidad (Umbral, 28 de junio de 2022). En diversos países de la región, sin embargo, existe una gran variedad de modalidades

¹³ Según el artículo 45 la Ley Universitaria, solo las universidades acreditadas pueden establecer modalidades de titulación adicionales.

disponibles para la obtención de grados y títulos universitarios.

Mientras que, en Colombia, el otorgamiento del título se da al culminar los estudios del programa correspondiente, en Argentina, para obtener el título de Especialista, se debe rendir un examen final integrador. Por otro lado, en México los mecanismos para la obtención del grado de licenciado/a son: titulación por tesis o tesina y examen profesional, por examen general de conocimientos, por seminarios de tesis o tesina, por promedio, por iniciar estudios de posgrado, por experiencia profesional, por informe de servicio social, o titulación cero.

En ese sentido, ante la preeminencia de la tesis como modalidad para la obtención del título profesional en el Perú, es necesario promover modalidades alternativas, además del trabajo de suficiencia profesional, de tal manera que estas se adecúen a los objetivos profesionales de los estudiantes y a las particularidades de cada programa académico.

¿Cuánto debe durar un programa de pregrado?

De acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Ley Universitaria, el régimen de estudios se establece según los estatutos de cada universidad, y constituye, de preferencia, un sistema semestral, por créditos y con currículo flexible. Sin embargo, en el artículo 40, se establece que los estudios de pregrado tienen una duración mínima de cinco años (sin excepción), y comprende estudios generales (de 35 créditos como mínimo), y específicos y de especialidad (de 165 créditos como mínimo).

En diversos países de América Latina, los regímenes de estudio (cantidad de horas, créditos y años) están determinados por el tipo de programa. En Ecuador, el régimen de estudios está determinado por el tipo de titulación: para licenciaturas o equivalentes: 7 200 horas en nueve periodos académicos ordinarios (semestres); para ingenierías, arquitectura y ciencias básicas, 8 000 horas y de 9 a 10 periodos académicos; para odontología y medicina veterinaria, 8 000 horas y 10 periodos académicos como mínimo; y para medicina humana, 13 160 horas, divididas en 9 000 horas de formación (diez semestres en cinco años) y 4 160 horas de internado rotativo (en un año), sumando un total de seis años. Por otro lado, en Argentina, para calificar a un título de grado, las cargas horarias se

desarrollan en un mínimo de cuatro años (2 600 horas). En Europa, los estudios de grado, por lo general, tienen una duración aproximada de 4 años, con un total de 240 créditos ECTS (60 créditos por curso académico); sin embargo, existen algunas excepciones en algunas titulaciones que tienen una duración de 5 y 6 años, por ejemplo, Medicina, Veterinaria, Odontología o Farmacia.

La duración de programas académicos tanto en la región como en Europa oscila entre cuatro y cinco años, dependiendo del tipo de programa. En ese sentido, se podría poner a debate la duración de los regímenes académicos establecidos en la Ley Universitaria, así como las horas y créditos mínimos para cada programa académico, en el marco de las particularidades (áreas de conocimiento, cantidad de horas lectivas y horas de prácticas necesarias, uso de espacios físicos como laboratorios, etc.) de cada uno de ellos, así como del cumplimiento de sus condiciones básicas de calidad y el reconocimiento de la necesidad de una mejor articulación de los egresados con el mercado laboral.

Bibliografía

- Alba, F., Flor-Toro, J. y Magnaricotte, M. (2022). College licensing and reputation effects on the labor market. https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NEUDC2022&paper_id=312
- Andina-Agencia Peruana de Noticias. (10 de octubre de 2010). Sunedu: universidades dejaron de ofrecer 800 programas de estudio por baja calidad. <https://andina.pe/agencia/noticia-sunedu-universidades-dejaron-ofrecer-800-programas-estudio-baja-calidad-727978.aspx>
- 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.
- Benavides, M. y Saldarriaga, A. (2022). La autonomía universitaria bajo dos escenarios: una descripción del caso peruano. *Revista de Educación Superior en América Latina, ESAL 12* (julio-diciembre, 2022), 21-24.

<https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/esal/article/view/14938>

Diario Oficial. (21 de abril de 2010). Decreto 1295 de 2010. Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39363>

Díaz, O. (2017). La edad como límite al ejercicio de la docencia universitaria. ¿Real o legal? *Revista Postgrado SCIENTIARVM*, (3)1, 51-56. http://scientiarvm.org/cache/archivos/PDF_834701952.pdf

El Peruano. (2014) *Ley Universitaria*. Ley N.º 30220. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0021/ley-universitaria-30220.pdf>

El Peruano. (2022). *Ley que modifica el artículo 84 de la ley 30220, ley universitaria, para eliminar el límite de edad máxima para el ejercicio de la docencia universitaria*. Ley N.º 31542. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-el-articulo-84-de-la-ley-30220-ley-univers-ley-n-31542-2092332-3/>

García, A.; Jordana, J.; Pérez, I.; Sancho, D. (2020): Independence, accountability and responsibilities of quality assurance agencies in higher education: European and Latin American countries compared, *European Journal of Higher Education*, DOI: 10.1080/21568235.2020.1850309

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (2020). *Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/03/Convenio-Regional-de-Reconocimiento-de-Estudios-T%C3%ADtulos-y-Diplomas-de-Educaci%C3%B3n-Superior-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2004). Resolución 1717/2004. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1717-2004-102861/texto>

Rama, C. (2015). La Educación a Distancia y las nuevas dinámicas de regionalización de la educación superior en América Latina. En Zubieta, J. y Rama, C. (Coords.) *La Educación a Distancia en México: Una nueva realidad universitaria* (pp. 137-154). Universidad Nacional Autónoma de México y Virtual

Educa.

<https://virtualeduca.org/documentos/observatorio/2015/la-educacion-a-distancia-en-mexico.pdf>

Resolución del Consejo Directivo n.º 099-2020-SUNEDU/CD. Reglamento del reconocimiento de grados y/o títulos otorgados en el extranjero (11 de agosto de 2020). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1235326/res-099-2020-sunedu-cd-resuelve-aprobar-el-reglamento-reconocimiento.pdf?v=1652301317>

Resolución del Consejo Directivo n.º 105-2020-SUNEDU/CD. Disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario bajo las modalidades semipresencial y a distancia. (24 de agosto de 2020). <file:///C:/Users/Usuario/OneDrive/Escritorio/res-105-2020-sunedu-cd-resuelve-disposiciones-para-la-prestacion-del-servicio-educativo-superior-universitario-bajo-las-modalidades-semipresenci.pdf>

Resolución del Consejo Directivo N.º 138-2022-SUNEDU/CD (EM). Proyecto normativo que aprueba medidas de adecuación y simplificación administrativa aplicables a los procedimientos de licenciamiento (14 de diciembre de 2022). https://intranet.sunedu.gob.pe/documentos/directorios/372/rcd-138-2022---em-simplificacion_vf--281-29.pdf

Rodríguez, J., Artiles, J., Aguiar, M. (2014). La gestión universitaria: dificultades en el desempeño del cargo y necesidades de formación. *REDU - Revista de Docencia Universitaria*, 13(3), 213-231.

RPC-SO-06-N.º I03-2016. Reglamento sobre títulos y grados académicos obtenidos en instituciones extranjeras. (17 de febrero de 2016). [https://procuraduria.utpl.edu.ec/sitios/documentos/NormativasPublicas/Reglamento%20Sobre%20T%C3%ADtulos%20y%20Grados%20Acad%C3%A9micos%20Obtenidos%20en%20Instituciones%20Extranjeras%20\(CODIFICADO%20%20MAYO%2016.pdf](https://procuraduria.utpl.edu.ec/sitios/documentos/NormativasPublicas/Reglamento%20Sobre%20T%C3%ADtulos%20y%20Grados%20Acad%C3%A9micos%20Obtenidos%20en%20Instituciones%20Extranjeras%20(CODIFICADO%20%20MAYO%2016.pdf)

Sánchez, A., Favara, M. y Porter, C. (2021). Stratification of returns to higher education in Peru: the role of education quality and major choices. *Discussion Paper Series*. IZA DP, (14339). <https://docs.iza.org/dp14339.pdf>

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa-Sineace. (2017). *Modelo de acreditación institucional para universidades*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/107>

[8934/ModelodeAcreditaci%C3%B3nInstitucionalpa
raUniversidades...WEB20200730-107894-
229yi8.pdf](https://www.consortio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2022/03/Boleti%CC%81n-FINAL-UMBRAL.pdf)

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU. (2016). *El modelo de licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano*. Lima: Sunedu.

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU. (2020a). *Reglamento de reconocimiento de grados y títulos otorgados en el extranjero. Exposición de motivos*. <https://intranet.sunedu.gob.pe/documentos/directorios/346/resolucion-040-2020-proyecto-de-reglamento-de-reconocimiento--28em-29.pdf>

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – Sunedu (2020b). *II Informe bienal sobre la realidad universitaria en el Perú*. Lima, Perú: Sunedu.

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU. (2021). *III Informe bienal sobre la realidad universitaria en el Perú*. Lima: Sunedu.

Umbral. Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades. (4 de abril de 2022). Boletín 1, *Boletín oficial de UMBRAL: Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*, (1). <https://www.consortio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2022/03/Boleti%CC%81n-FINAL-UMBRAL.pdf>

Umbral. Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades. (20 de mayo de 2022). Los docentes universitarios en el Perú. *Boletín oficial de UMBRAL: Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*, (2). <https://www.consortio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2022/05/Boletin-No-2-1.pdf>

Umbral. Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades. (28 de junio de 2022). Los grados y títulos universitarios. *Boletín oficial de UMBRAL: Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*, (3). <https://www.consortio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2022/06/Boletin-N3.pdf>

Umbral. Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades. (5 de diciembre de 2022). Educación superior universitaria y mercado laboral. *Boletín oficial de UMBRAL: Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*, (8).

https://www.consortio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2022/12/Boletin-8-UMBRAL_VF.pdf

Vargas, J. (2015). Navegando en aguas procelosas. Una mirada al sistema universitario peruano. En Cuenca, R. (Ed.), *La Educación universitaria en el Perú* (pp. 19-58). Instituto de Estudios Peruanos.

Villasenor, J. (2022). Online college classes can be better than in-person ones. The implications for higher education are profound. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2022/02/10/online-college-classes-can-be-better-than-in-person-ones-theimplications-for-higher-ed-are-profound/>

Yamada, G., Lavado, P. y Oviedo, N. (2016). La evidencia de rendimientos de la educación superior a partir de “Ponte en Carrera”. *Documento de discusión CIUP DD1608*. <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1429/DD1608.pdf?sequence=1&isAllowed=y>