

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Propuesta de articulación entre el licenciamiento y acreditación en el marco de la rectoría del Ministerio de Educación para articular la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria”

Trabajo de investigación para optar el grado de Magíster en Gobierno y
Políticas Públicas

AUTOR

Luis Enrique Tacuche Moreno

ASESOR

Rafael Alberto Miranda Ayala

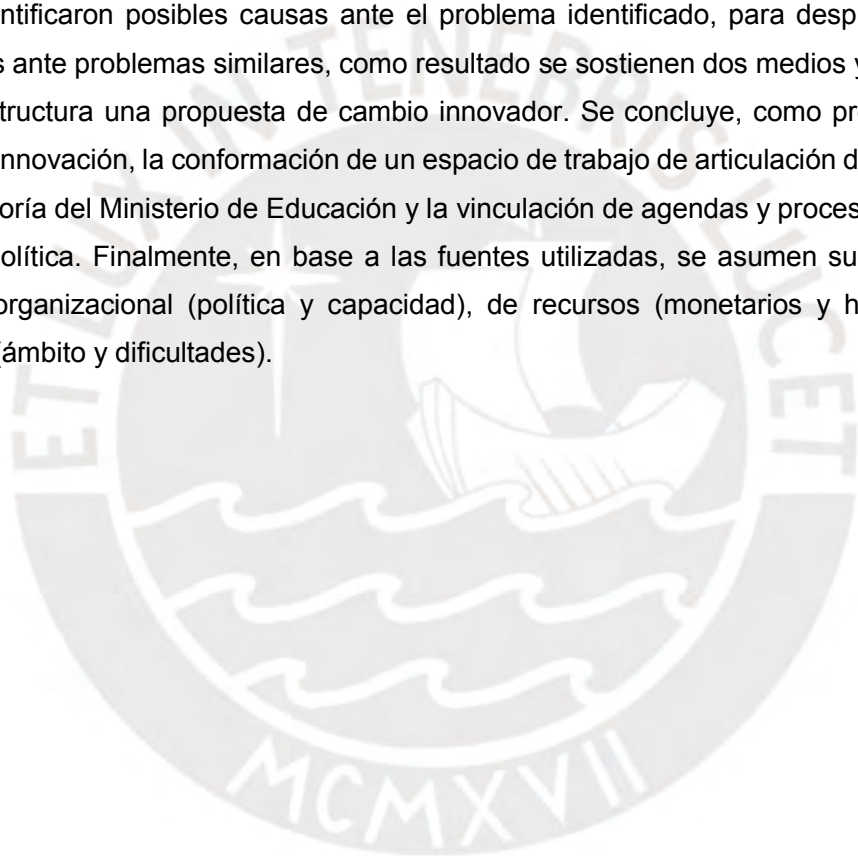
JURADO

Juan Pablo Silva Macher
Monica Patricia Bonifaz Chirinos

Lima - Perú
Octubre, 2019

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo presentar una propuesta de innovación ante el problema de desarticulación entre el licenciamiento y la acreditación de universidades en el marco de la Política de Aseguramiento de la Calidad bajo rectoría del Ministerio de Educación. Se toma por metodología la revisión de fuentes bibliográficas con el objeto de describir la realidad del sistema educativo superior universitario, además de revisar la normatividad e instrumentos de políticas que incentivan el comportamiento de fomento de la calidad. En el mismo sentido, se realizaron entrevistas a profundidad a ex servidores públicos del Ministerio de Educación y a especialistas en políticas educativas. Así, se identificaron posibles causas ante el problema identificado, para después revisar alternativas ante problemas similares, como resultado se sostienen dos medios y en base a ellos se estructura una propuesta de cambio innovador. Se concluye, como propuesta de solución e innovación, la conformación de un espacio de trabajo de articulación de la política bajo la rectoría del Ministerio de Educación y la vinculación de agendas y procesos de cada eje de la política. Finalmente, en base a las fuentes utilizadas, se asumen supuestos de viabilidad organizacional (política y capacidad), de recursos (monetarios y humanos) y normativa (ámbito y dificultades).



ABSTRACT

The present research work aims to present a proposal for innovation in the face of the problem of disarticulation between licensing and accreditation of universities within the framework of the Quality Assurance Policy under the direction of the Ministry of Education. The review of bibliographical sources is taken as a methodology in order to describe the reality of the university higher education system, in addition to reviewing the regulations and policy instruments that encourage behavior to promote quality. In the same sense, in-depth interviews were conducted with former public servants of the Ministry of Education and specialists in educational policies. Thus, possible causes were identified in response to the problem identified, in order to later review alternatives to similar problems, as a result two means are supported and, based on them, a proposal for innovative change is structured. It is concluded, as a solution and innovation proposal, the creation of a work space for articulation of the policy under the rector of the Ministry of Education and the linking of agendas and processes of each policy axis. Finally, based on the sources used, assume assumptions of organizational viability (policy and capacity), resources (monetary and human) and regulations (scope and difficulties).



INDICE

Carátula	
Resumen	i
Abstract	ii
Índice	iii
Lista de Tablas	vi
Lista de Figuras	vii
Introducción	1
CAPITULO I	
EL PROBLEMA	3
1. Identificación del problema	3
1.1. Definición del problema	3
1.2. Fundamentación del problema público	3
1.3. Afectación del problema al ciudadano	11
1.4. Marco conceptual	12
1.4.1. Política pública e implementación de política	12
1.4.2. Educación Superior Universitaria	16
1.4.2.1. Contexto peruano antes del 2014	16
1.4.2.2. Autonomía universitaria	17
1.4.2.3. Aseguramiento de la calidad	19
2. Metodología del trabajo de investigación	21
3. Estado de la cuestión y narración de instrumentos de política en educación superior universitaria en el país	22
3.1. Sobre el Programa Presupuestal 0066 y la Política de Aseguramiento de la Calidad	23
3.2. Sobre los convenios de gestión	29
4. Marco normativo e institucional	39
CAPITULO II	
LA PROPUESTA DE MEJORA	42
5. Análisis del árbol de problemas del Programa Presupuestal 0066	42
5.1. Sobre el eje docente	43

5.2.	Sobre el currículo e investigación	44
5.3.	Sobre la rectoría y gestión	45
5.4.	Sobre el sistema de información	47
6.	Causas del problema	48
6.1.	Causa 1: Débil articulación entre componentes de la Política de Aseguramiento de la Calidad.	49
6.2.	Causa 2: Reducidas capacidades de gestión en personal docente	52
6.3.	Causa 3: Reducidas capacidades y estrategias de fomento en investigación	54
7.	Revisión de alternativas	56
7.1.	Alternativa 1. Mecanismos de incentivos económicos	56
7.2.	Alternativa 2. Programas de capacitación para autoridades o servidores universitarios	58
7.3.	Alternativa 3. Creación de unidades de capacitación en el Estado y las mismas universidades	59
8.	Transformación del árbol de problemas a medios	59
8.1.	Medio 1: Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE.	60
8.2.	Medio 2: Eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad.	61
9.	Estructura de la solución	62
9.1.	Selección de medios	62
9.2.	Cambio innovador	64
9.2.1.	Definición de innovación en el sector público	64
9.2.2.	Tipos de innovación en el sector público	65
9.2.3.	Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE.	66
9.2.4.	Eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad	67
9.3.	Ubicación de los medios identificados en la cadena de valor	69
9.4.	Prototipo de solución	71
9.4.1.	Conformación de espacio de trabajo (Co-creación) [medio 1]	72
9.4.2.	Vinculación de agendas de trabajo (Agile-Scrum) [medio 2]	74
9.4.3.	Matriz de innovación	82
9.5.	Selección de indicador para la reducción del problema	83

CAPITULO III	
LA VIABILIDAD DE LA MEJORA	85
10. Matriz de costeo e indicadores	85
11. Viabilidad	86
11.1. Análisis de viabilidad del cambio 1	86
11.2. Análisis de viabilidad del cambio 2	88
11.3. Análisis de viabilidad del cambio 3	90
Conclusiones	93
Recomendaciones	96
Referencias	97



LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Productos y actividades del PP 0066 del año 2012	23
Tabla 2. Presupuesto y grado de ejecución de las universidades públicas de acuerdo al PP 0066 Formación Universitaria de Pregrado.....	24
Tabla 3. Variación de la cantidad de matriculados en universidades públicas y privadas, 1990-2013.....	26
Tabla 4. Productos, responsables e indicadores del PP 0066.....	28
Tabla 5. Resumen de los Compromisos de Gestión (2016).....	32
Tabla 6. Tabla 6. Resumen de Compromisos de Gestión 2017.....	35
Tabla 7. Resumen de las variaciones en los Compromisos de Gestión por años, según dimensiones de análisis.....	37
Tabla 8. Marco normativo.....	39
Tabla 9. Rectoría en la conducción de la Política de Aseguramiento de la Calidad.....	40
Tabla 10. Marco institucional.....	41
Tabla 11. Resumen de conceptos sobre innovación en el sector público.....	64
Tabla 12. Cadena de valor propuesta para el trabajo de investigación.....	70
Tabla 12. Resumen de competencias y funciones de cada actor involucrado.....	74
Tabla 13. Vinculación respecto de desarrollo de aspectos institucionales.....	75
Tabla 14. Vinculación respecto de desarrollo de gestión de calidad.....	76
Tabla 15. Vinculación respecto de desarrollo de gestión curricular.....	77
Tabla 16. Vinculación respecto de la formación del estudiante.....	78
Tabla 17. Vinculación respecto de procesos de investigación.....	79
Tabla 18. Vinculación respecto de políticas ambientales.....	80
Tabla 19. Vinculación respecto de procesos de gestión docente.....	80
Tabla 20. Vinculación respecto de sistemas de información.....	81
Tabla 21. Matriz de innovación.....	82
Tabla 22. Cadena de valor e indicadores propuestos.....	83
Tabla 23. Matriz de costeo e indicadores.....	85
Tabla 23. Análisis de viabilidad del cambio 1.....	88
Tabla 24. Análisis de viabilidad del cambio 2.....	90
Tabla 25. Análisis de viabilidad del cambio 3.....	92

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Relación Resultados-Producto del PP 0066	4
Figura 2. Explicación del rol de cada actor involucrado en la Política de Aseguramiento de la Calidad	9
Figura 3. Ciclo de política pública	13
Figura 4. Variación entre la oferta educativa de universidades públicas y privadas	27
Figura 5. Causas identificadas según análisis del trabajo de investigación.....	48
Figura 6. Incremento de remuneración con Bono Docente Investigador.....	56
Figura 7. Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE, desde la metodología de co-creación.....	61
Figura 8. Explicación del rol de cada actor involucrado en la Política de Aseguramiento de la Calidad.....	73



Introducción

El capítulo I del trabajo de investigación fundamenta el problema identificado, que consiste en la desarticulación entre el licenciamiento y la acreditación de universidades en el marco de la Política de Aseguramiento de la Calidad bajo rectoría del Ministerio de Educación (MINEDU). Para esto, se toma en consideración una serie de elementos para identificar que este problema de gestión pública afecta en los resultados de política que se pretende conseguir desde la reforma universitaria. Además, se enuncian las afectaciones que este problema lleva al estudiante universitario o al egresado, para después realizar un análisis conceptual sobre las nociones asumidas de política pública en el trabajo, la noción entendida de educación superior universitaria, de aseguramiento de la calidad y autonomía universitaria.

Como aspecto fundamental para la propuesta de innovación, se ensaya un estado de la cuestión sobre los instrumentos de política en educación superior universitaria en el país, basándose tanto en fuentes de información primarias como secundarias. Así, se problematiza sobre el Programa Presupuestal 0066, la Política de Aseguramiento de la calidad y los Convenios de Gestión del MINEDU.

El Capítulo II toma en consideración las entrevistas en profundidad realizadas, la revisión de la bibliografía y el análisis de política realizado. Con este objetivo se analiza con principal énfasis el Programa Presupuestal 0066, puesto que propone un árbol de problemas dirigido a las universidades públicas. Con esto, se ensayan y se asumen como supuestos tres posibles causas que contribuyen directamente al problema. La Causa 1 consiste en la “débil articulación entre componentes de la Política de Aseguramiento de la Calidad, como respuesta a la precaria planificación y diseño de la educación superior universitaria”, la causa 2 en las “reducidas capacidades de gestión en personal docente” y la causa 3 “las reducidas capacidades en investigación”.

Con el objeto de proponer medios que sostengan la propuesta de innovación, se realiza una revisión de alternativas ejercidas en diferentes realidades, las cuales se agrupan en tres bloques. Como primer aspecto, sobre los mecanismos de incentivos económicos que algunos países han realizado, como segundo aspecto los programas de capacitación dirigida a autoridades o servidores públicos universitarios y, en tercer lugar, la creación de unidades de capacitación entre el Estado y las universidades.

En el marco del mismo capítulo se toman las alternativas identificadas y se utilizan como insumos para elaborar tres posibles medios. El primero consiste en la “efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE”, el segundo a la “eficaz rectoría del MINEDU en el fomento de la calidad” y el tercer medio al “incremento de capacidades de gestión a través de espacios formativos con docentes de universidades públicas”.

El trabajo toma en consideración los dos primeros medios y en cada uno pretende utilizar una metodología particular de innovación. Para el primero, sostiene la conformación de un espacio de trabajo de articulación y coordinación entre los actores involucrados mediante la metodología de *co-creación*, en tanto que para el segundo sostiene la elaboración y vinculación de agendas de trabajo y procesos mediante la metodología del *agile-scrum*. Sobre estos puntos, se elabora una matriz de innovación que supone la enunciación del medio, la propuesta de cambio innovador para alcanzar el medio señalado, la responsabilidad según las competencias y funciones de cada actor y la identificación de actividades necesarias para el logro del cambio propuesto. Además, se elabora una propuesta de indicador que pretende medir la reducción del problema de gestión pública identificado, tales como (1) el número de condiciones de licenciamiento y criterios de acreditación evaluados por la Comisión y (2) el porcentaje de incorporación de condiciones de licenciamiento y criterios de acreditación expresados en herramientas de incentivos monetarios por parte del MINEDU.

El Capítulo III hace referencia a la viabilidad de la propuesta de innovación. Para esto se elabora una matriz de costeo e indicadores que refiere a los actores involucrados y las actividades que cada uno tendría que desarrollar, además de la señalización del indicador de cumplimiento de cada acción. En el marco de la viabilidad se evalúa la propuesta desde tres dimensiones: organizacional o institucional (política y capacidad), sobre recursos disponibles (monetarios y humanos) y normativa (ámbito y dificultades). Así, se asume que la propuesta es viable desde el enfoque organizacional, institucional y sobre los recursos existentes, en tanto que existirían dificultades normativas para su implementación. Finalmente, se enuncian las conclusiones del trabajo y las recomendaciones.

Capítulo I: El problema

1. Identificación del problema

1.1. Definición del problema

Desarticulación entre el licenciamiento y la acreditación de universidades en el marco de la Política de Aseguramiento de la Calidad bajo rectoría del Ministerio de Educación.

1.2. Fundamentación del problema público

La Ley N° 30220, Ley Universitaria, propone un nuevo tipo de autonomía universitaria en el país, debido a que señala que el MINEDU es el ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad en la educación superior. Así, se suprime una forma corporativista de comprender la organización de las universidades, que estaba entendida por la auto-regulación bajo un permanente divorcio y distanciamiento del Estado, y pasa a concebirse como un servicio proveído por la acción estatal. De esta manera, el Estado, a través del MINEDU, pasa de un rol pasivo a uno activo.

Según el Programa Presupuestal 0066, el problema central en la educación superior universitaria es el bajo nivel de logro de las competencias profesionales en los egresados de las universidades públicas. Esta situación, según la literatura revisada (Benavides, León, Haag y Cueva, 2015; SUNEDU, 2015), fue generada debido al explosivo crecimiento de la demanda universitaria y el incremento desorganizado, y principalmente privado, de la oferta privada, generando una alta heterogeneidad en la calidad del servicio; que solo tuvo por objetivo el lucro educativo en vez del logro de competencias profesionales en los estudiantes. Sin embargo, el PP 0066 no cuantifica la cantidad de egresados con bajo nivel de logro de competencias, ni tampoco especifica cuales son las competencias esperadas. Esta situación responde a que aún existen grandes vacíos de información sobre educación superior en el país y, además, sobre la situación de empleo de los egresados. (SINEACE, 2013).

El Programa Presupuestal 0066, "Formación Universitaria de Pregrado", del cual se toma el problema central, pasó de ser coordinado por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) a la dirección del MINEDU. Precisa, así, que el resultado específico de política es que los egresados cuenten con adecuadas competencias para su desempeño

profesional, y define cuatro productos que las universidades generarían para este resultado, tal como (a) docentes con adecuadas competencias, que va desde la selección, ejercicio hasta la evaluación y capacitación docente, (b) infraestructura y equipamiento adecuado, (c) programas curriculares adecuados, como la gestión curricular y el fomento de la investigación, (d) servicios adecuados de apoyo al estudiante.

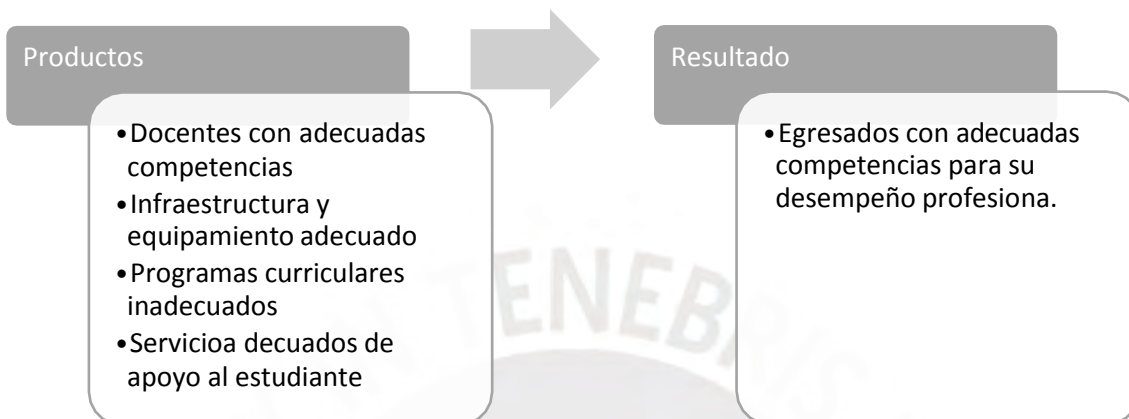


Figura 1. Relación Resultados-Producto del PP 0066.
Elaboración propia.

Cabe resaltar que el modelo causal que propone el PP 0066 (MEF, 2016) no es consistente, puesto que no explica las conexiones entre de las causas y problema identificado. Por ende, ante la suerte de indefinición actual, se asume como la evidencia más próxima y se toma como punto de partida para el presente análisis.

De esta manera, el problema identificado cumple ciertos requisitos identificados por Caldera (2005), debido a que *el problema público es interdependiente*, pues, si bien el fomento y aseguramiento de la calidad a través del sistema de educación universitaria depende al MINEDU, la identificación y demanda de competencias a lograrse dependerá de otros actores como el Ministerio de Trabajo, Ministerio de la Producción, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), la orientación de la producción científica y tecnológica dependerá del CONCYTEC, en coordinación con universidades, o actores del sector privado que generarán una demanda de perfil profesional. Además, los ingresantes de las universidades son producto de la educación básica regular, de modo que los sistemas educativos van enlazados y son interdependientes, claro está que su abordaje como política pública aún se encuentre desfragmentada.

Así, en concordancia con Caldera (2005), el *problema es subjetivo*, dado que las competencias profesionales son constructos humanos que varían acorde a los ambientes y contextos sociales e históricos. Sumado a esto, la competencia esperada por actores en el mercado no serán las mismas que las percibidas por dirigentes estudiantiles. De esta manera, el problema si bien se enfoca en el bajo nivel de competencias, el contenido de estas es bastante discutible según la posición e interés de cada actor.

El problema es artificial, pues el problema es un constructo social que depende al deseo de intervención. El MINEDU ahora es el ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad y de otra serie de instrumentos de incentivos que fomentan la misma, por consiguiente, el problema a dar respuesta existe porque el MINEDU lo asumió así. Finalmente, el *problema es dinámico*, puesto que la forma de solución es altamente compleja y dependerá a la interacción entre los mismos actores, la cual puede ir desde maximizar su autorregulación hasta un mayor control y garantía desde el Estado.

Al mismo tiempo, en concordancia con Bardach (2014), el problema identificado cumple un alto nivel de imparcialidad, dado que se presume que todos los actores coinciden en el punto y no toma parcialización hacia algún interés de algún actor en específico. Además, así sea en un sistema autorregulado como en uno controlado, el problema se ajusta a las funciones de una universidad, que es la generación de un profesional competente.

Esta situación problema en egresados de universidades es consecuencia del crecimiento desordenado de universidades y la desatención del Estado por establecer un piso mínimo de calidad en las universidades (Decreto Supremo N° 015-2016-PCM, 2016). Además, en concordancia a Huayanay et al. (2018), con el objeto de contribuir al problema de política de bajo desempeño de universidades peruanas, un elemento de proceso de política pública consiste en la regulación supervisión y promoción de la calidad, expresada en la situación actual de deficiente regulación y articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad.

En concordancia a este sentido de regular, supervisar y promover la calidad, la Ley N° 30220 definió un nuevo modelo de autonomía universitaria, debido a que configuró una nueva relación entre el Estado y la universidad, alterando también la provisión de servicios que el Estado brinda a la universidad para lograr los resultados

en los estudiantes; debido a que modificó la relación entre los actores y los productos intermedios que deben generarse entre ellos. Sumado a esto, la rectoría del MINEDU no es plena, “*debido a que no existe en el nuevo esquema una asignación de rectoría sobre la educación universitaria que mire el problema de la demanda, de la cobertura, de la diversidad, de los recursos requeridos*” (Vega, 2016, p.56), pues solo se restringe a la política de aseguramiento (fiscalizador) de la calidad y no asume algún rol de planificador y garante.

Bajo este nuevo manto legislativo, el MINEDU ha generado herramientas basadas en incentivos monetarios que estimulan el licenciamiento de universidades (como proceso obligatorio) y no ha estimulado iniciativas dirigidas a la acreditación en las mismas (como proceso voluntario). De igual manera, no ha establecido lineamientos que constituyan el proceso de licenciamiento y acreditación como niveles escalables en el marco del aseguramiento de la calidad, mediante canales de incentivos que articulen ambos procesos.

En la misma secuencia de ideas, se asume la noción de *desarticulación* como aquel desencuentro entre dos procesos (licenciamiento y acreditación) que contribuyen a la Política de Aseguramiento de la Calidad, el primero como el nivel mínimo de funcionamiento institucional y el segundo como proceso de excelencia académica internacional.

Por lo descrito, el MINEDU impulsa una política basada en incentivos monetarios (Decreto Supremo N° 004-2016-MINEDU), que tiene por objeto establecer la asignación de recursos adicionales como un mecanismo para el mejoramiento de la gestión institucional de las universidades públicas, denominando a este sistema *Compromisos de Gestión para la Calidad de la Educación Universitaria*. Este instrumento de política, basado en incentivos, consiste en la transferencia de recursos económicos condicionados al cumplimiento de ciertos comportamientos institucionales plasmados en convenios generados entre el MINEDU y la universidad; y se articulan a dos pilares de la Política de Aseguramiento de la Calidad, (a) información confiable y oportuna, a fin de generar un Sistema de Recojo de Información (SRI) del MINEDU, y (b) el fomento para mejorar el desempeño con el objeto de mejorar los Planes Anuales de Contrataciones, la Programación Multianual de presupuesto y fortalecer capacidades de gestión en inversiones públicas, las cuales se encuentran vinculadas principalmente al proceso de licenciamiento. La política, además, se basa en una lógica de asistencia técnica, garantizando así que los productos tengan vinculación con el resultado

esperado en tanto que el MINEDU cumple su rol rector de garantizar la Política de Aseguramiento de la Calidad.

Así, el problema que aborda el Trabajo de Innovación consiste en la desarticulación entre el licenciamiento y la acreditación de universidades en el marco de la Política de Aseguramiento de la Calidad bajo rectoría del Ministerio de Educación, en concordancia con Huayanay et al. (2018), el cual, por las consideraciones señaladas, no contribuye en brindar una educación de calidad dirigida a la mejora de calidad de vida de estudiantes y profesionales. El problema identificado surge mediante tres criterios, en primer lugar, respecto del alcance posible de modificación sin proponer ajustes a la legislación existente (se ampara en competencias de los actores), en segundo lugar, se sostiene en instrumentos de política existente, como el PP 0066 y la Política de Aseguramiento de la Calidad y, en tercer lugar, porque su mejora contribuye directamente en los procesos que incrementan la calidad del servicio educativo por parte de las universidades.

Cabe resaltar que la resolución del problema propuesto no resuelve un problema de resultados de política, sino que busca resolver problemas intermedios en procesos internos a la gestión pública en educación para maximizar su efectividad y contribuir en resultados intermedios. El Licenciamiento, que se encuentra bajo cargo de la SUNEDU, y la Acreditación, que se encuentra bajo rectoría del SINEACE, no entregan un servicio directamente al beneficiario del servicio (estudiante), sino que mejoran procesos y delimitan el rango de actuación de las universidades y los productos que éstas últimas entregarían. El problema identificado mejora problemas a nivel de gestión pública que impactarán en resultados de política pública.

Relación entre los actores involucrados en el problema identificado

Con el objetivo de identificar, operacionalmente, la relación entre cada actor involucrado y sin ánimos de reducir las complejas competencias de cada uno, se enunciará de forma abreviada el rol de cada institución en el aseguramiento de la calidad. Así, se puede definir que:

1. El MINEDU ejerce rectoría de la política de fomento y aseguramiento de la calidad, expresada, por ahora, en los Convenios de Gestión, como política basada en incentivos monetarios.

2. La SUNEDU define el proceso de licenciamiento, que consiste en delimitar el umbral sobre el cual cada universidad cumple la formalidad del servicio, estableciendo así qué institución cumple o no el mínimo para denominarse universidad.
3. El SINEACE define los estándares de excelencia académica, expresada en formas de internacionalización y reconocimiento/posicionamiento de la universidad.

Como se señaló, actualmente, existe una política basada en incentivos monetarios que fomenta la calidad. Por otro lado, el proceso de reforma ha tenido como foco principal el proceso de Licenciamiento, aspecto que cobra gran importancia puesto que la situación universitaria hasta antes de la Ley N° 30220 ha sido precario e informal, como se sustentará más adelante. No obstante, la generación de instrumentos, directrices o decisiones de política para fomentar la excelencia académica e internacionalización (acreditación) no se ha evidenciado en documentos de política que ordene el rol de cada actor involucrado en el proceso.

Cabe resaltar que los esfuerzos de licenciamiento indudablemente contribuirán en la acreditación, sin embargo, si el espíritu de la reforma se mantiene en el piso mínimo de formalidad (licenciamiento) y no se encuentra dirigida al horizonte de política de largo aliento, el sentido común de la reforma y percepción de lo que significa reforma universitaria únicamente se estancará en la formalidad, que no necesariamente supone calidad sino el piso mínimo para establecer ella, y no en acreditación que sí la supone.

Por tal situación, se considera que existe una suerte de desarticulación entre las instituciones que fomentan la calidad y, por ende, un bajo ejercicio de rectoría por parte del MINEDU.

Gráficamente, la descripción y rol de cada institución identificada se puede resumir de la siguiente manera:

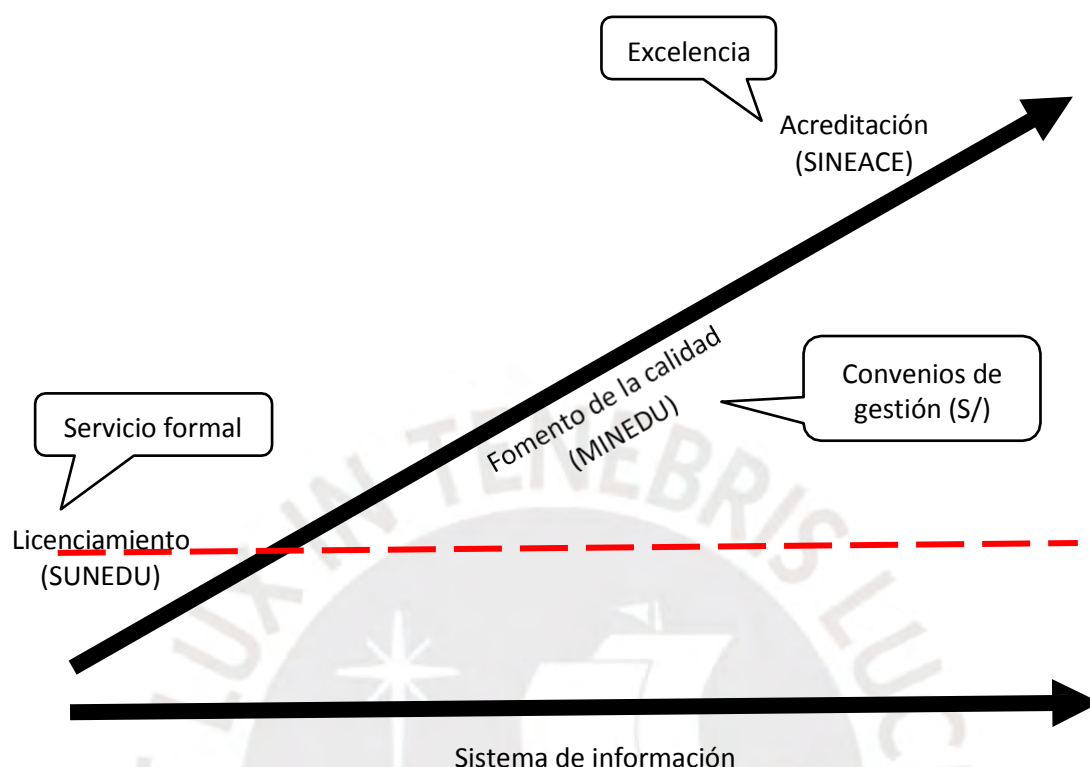


Figura 2. Explicación del rol de cada actor involucrado en la Política de Aseguramiento de la Calidad.

Elaboración propia.

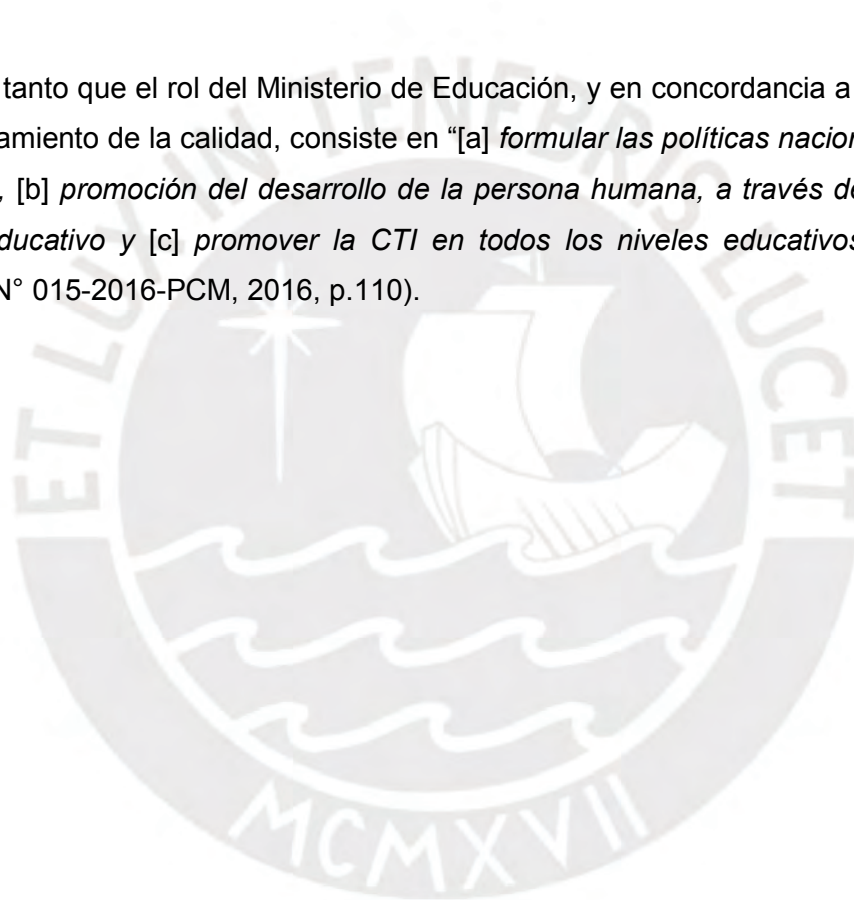
Nota: El gráfico surgió como producto de la entrevista realizada a Mori y Huayanay, ambos en distintos momentos.

En la definición y alcance de estándares internacionales de calidad, la producción científica cobra un rol central en procesos de internacionalización. Así, el CONCYTEC también se encuentra como un actor en procesos de internacionalización, puesto que, según la Ley Ley N° 28303, Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, señala que *“corresponde al Estado normar, orientar, coordinar, planificar, fomentar, supervisar y evaluar el desarrollo de la CTel [Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica], para el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales”*. De la misma manera, en su Artículo 7, señala que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT) se encuentra conformado por diversos actores, entre los cuales se incorporan *“las universidades públicas y privadas, sector empresarial, programas nacionales y especiales de CTel, instituciones e integrantes de la comunidad científica”*.

De esta forma, la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación tecnológica -CTI (PCM, 2016) señala que una de las competencias/funciones/intereses de las universidades, tanto públicas como privadas, consisten en:

- a) Realizar investigación en ciencias y tecnología y fomentar la creación intelectual.
- b) Formar científicos y profesionales de alta calidad académica, de acuerdo con las necesidades del país.
- c) Extender su acción y sus servicios a la comunidad y promover su desarrollo integral. (Decreto Supremo N° 015-2016-PCM, 2016, p.110).

En tanto que el rol del Ministerio de Educación, y en concordancia a su rectoría de aseguramiento de la calidad, consiste en “[a] *formular las políticas nacionales sobre educación*, [b] *promoción del desarrollo de la persona humana, a través de un nuevo sistema educativo* y [c] *promover la CTI en todos los niveles educativos*” (Decreto Supremo N° 015-2016-PCM, 2016, p.110).



1.3. Afectación del problema al ciudadano

El aseguramiento de la calidad del proceso educativo y la coordinación de la política educativa es deber del Estado. Así, según la Sentencia N° 00017-2008-PI del Tribunal Constitucional del Perú:

La función y el deber del Estado en el aseguramiento de la calidad y eficiencia del proceso educativo, se desprende con nitidez de la fuerza normativa de distintos artículos constitucionales. Así, el segundo párrafo del artículo 16° de la Constitución, establece: “El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación. Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas” (cursiva agregada). Asimismo, el artículo 14° dispone que “[e]s deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país” (Tribunal Constitucional del Perú, 2008).

En este orden de ideas, el Estado es garante del derecho a la educación y de la calidad de la misma que reciba cada ciudadano. Por tanto, la resolución de los problemas identificados como públicos, es decir, que afectan directamente a las personas, quedan en el espectro de intervención estatal.

Esto es recogido en el Programa Presupuestal 0066, Formación universitaria de pregrado, debido a que, según la lógica causal que propone, los problemas identificados en las universidades impactan directamente en los estudiantes, generando que los egresados de universidades públicas se encuentran con inadecuadas competencias para su desempeño profesional. No obstante, el PP no ha dimensionado la cantidad de egresados de universidades afectados con este problema; de igual manera, la evidencia cuantitativa es muy limitada y principalmente se ha reducido a brindar conclusiones hipotéticas sobre los productos y/o situaciones de las universidades en el país.

Para dimensionar la afectación se tomará como punto de partida el análisis presentado por el Programa Presupuestal 0066, se puede enunciar que la principal afectación al ciudadano consiste en que los egresados de universidades presentan deficiencias en su inserción adecuada al mercado laboral, debido a la desvinculación en procesos de aseguramiento de la calidad. Al respecto, la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación tecnológica -CTI sostiene que:

La educación [...] universitaria presenta deficiencias en cuanto a su adecuación a la demanda por mano de obra calificada, así como a la pertinencia y calidad

de la formación. En las décadas de 1990 y 2000 se ha experimentado la proliferación de instituciones educativas privadas de educación superior sin mayor control, así como el escaso interés del Estado por mantener un nivel mínimo y homogéneo en la calidad de los institutos y universidades públicas (Decreto Supremo N° 015-2016-PCM, 2016, p.87).

De esta manera la afectación al ciudadano se vincula directamente a la desregulación de las universidades y la falta de mantenimiento de un nivel mínimo de calidad.

Sobre la afectación señalada, el PP 0066 (MEF, 2016, p.19) sostiene que *“la inadecuada formación de pregrado en las universidades públicas es uno de los factores que dificulta la inserción laboral, la cual se suele analizar a través de dos indicadores: nivel de desempleo y subempleo profesional”*. Tomando como referencia al mismo autor, el desempleo creció de 16.1% en el 2004 al 23.6% en el 2014, de modo que para este último año de análisis habían más de 140 mil desempleados con estudios superiores universitarios que no pueden conseguir empleo. De igual forma, el subempleo flexible¹ incrementó 11 puntos entre 2004 y 2012, mientras que el subempleo estricto ² se incrementó solo en dos puntos porcentuales

La limitación para identificar la cantidad de egresados afectados responde al vacío de información de educación superior. El sistema de información sobre educación superior en el país aún se encuentra en ciernes y provee información escasa sobre las condiciones de calidad de la educación superior y empleabilidad de egresados, específicamente sobre tendencias de demanda y oferta de profesiones técnicas y universitarias (SINEACE, 2013).

1.4. Marco conceptual

1.4.1 Política pública e implementación de política

Según el Banco Mundial y el Ministerio de Economía y Hacienda de España (2010, p.8) *“una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público [de manera que] puede referirse tanto a una idea como a un programa. Las políticas se identifican y deciden mayormente en la esfera política”*.

¹ Aspecto que supone (1) sobreeducación y (2) trabajar en ocupaciones no profesionales.

² Aspecto que supone (1) sobreeducación, (2) trabajar en ocupaciones no profesionales y (3) sueldo no adecuado o sub pagado.

Asimismo, con el objetivo de definir la noción de implementación de política pública, se presentará el ciclo de políticas. Así, según la metodología empleada por el Banco Mundial y el Ministerio de Economía y Hacienda de España (2010), el ciclo de políticas se encuentra constituido de cinco etapas, las cuales, a su vez, se estructuran en dos grados fases, por un lado, en la formulación de políticas y, por otro, en la administración de programas. Ambas fases se encuentran articuladas entre sí. Por tal razón, gráficamente, se puede comprender el ciclo de política de la siguiente manera:



Figura 3. Ciclo de política pública.

Adaptado de Banco Mundial y el Ministerio de Economía y Hacienda de España (2010).

Sumado a lo anterior, el ciclo de política también se comprende en concordancia con Salazar (2009), dado que divide el proceso en cuatro etapas, tales como la definición de agenda, formulación, implementación, evaluación/conclusión. Hace énfasis en la entrada en agenda de un problema, hecho que se enmarca en las prioridades que representan sea para los ciudadanos como para los decisores de política; prioridades que pueden responder a una multiplicidad de causas que pueden ir desde una urgencia temporal hasta la conveniencia electoral. Además, Salazar (2008, p.68) sostiene que *“la implementación hace relación a la desagregación de esta decisión en términos de medidas específicas y su correspondiente ejecución por parte de la administración pública”*.

Cabe resaltar que el ciclo de la política pública, más allá de las diversas secuencias lógicas que los autores puedan brindarle, no debe comprenderse como un

proceso rígido e inquebrantable, *“dado que no constituye una secuencia racional de pasos consecutivos, sirve como estrategia metodológica para entender el proceso y estudiarlo desde la academia o desde el análisis de política para la toma de decisiones”* (Alza, 2012, p.223).

Asimismo, la concepción de implementación de política pública se asume en la idea propuesta por Lindblom (1991, p.83) quien señala que *“la implementación es la función más importante de la Administración, o de la burocracia”*, debido a que la administración y la implementación pueden verse como dos actividades diferentes pero que al final de cuentas estas se complementan mutuamente, además porque *“los actos administrativos desarrollan o cambian las políticas en el proceso de implementación”* (Lindblom, 1991, p.83) y porque *“la implementación de cada fase de una política se convierte en principal fuente de información para el paso siguiente”* (1991, p.88).

Se considera la concepción incremental de Lindblom, dado que la implementación de los instrumentos de política en las universidades, como se describirá más adelante, se vio afectada por acciones administrativas y/o políticas de los actores en las mismas casas de estudio, entre otros actores. Esta situación generó que los productos generados por las universidades no sean los mismos a los planificados, sino que se constituyó en una suerte de reformulación constante. Dado que la Ley Universitaria reformuló la autonomía del país, es decir, de la relación entre Estado y universidades, la implementación se ha condicionado a los niveles de consenso generados. En otras palabras, y en concordancia con Lindblom (1991), los procesos de implementación se encuentran condicionados a los niveles de consensos que se produzcan, de manera que grandes cambios producirían escasos consensos, en cambio, cambios menores producirían un consenso alto.

Bajo la línea argumental de Lindblom (1991) y la descripción de Roth (2002), se adopta el enfoque contingente como enfoque de implementación, es decir, como difícilmente previsible, de modo que pueden surgir eventualidades en el día a día que *“obliga a desarrollar una nueva estrategia para las políticas públicas”* (Roth, 2002, p.120) y en el marco del enfoque de implementación como proceso y como aprendizaje, mejor dicho *“como una evolución, de modo que es imposible separar las distintas etapas de una política pública y el proceso es de nunca acabar: siempre la política pública tiene que ser reformulada”* (Roth, 2002, p.124).

En concordancia a lo señalado, se adopta que los instrumentos de política dirigidos a la educación superior universitaria cumplen con los tres imperativos de la implementación descritos por Rain y Rabinovitz (1978), el imperativo legal, que establece la expresión de intereses a través de una ley; el imperativo burocrático-racional, que supone la aplicabilidad en medida que la norma sea razonable y justa por los burócratas; y el imperativo consensual, que condiciona la implementación a los intereses de los actores, donde en muchos casos podría someter a los demás imperativos. Así, la implementación de los Compromisos de Gestión se puede comprender bajo las líneas descritas, dado que ha supuesto las *“las tres etapas de implementación: la creación de reglas, la distribución de recursos y la supervisión”* (Revuelta, 2007, p.147).

Por otro lado, el modelo de procesos de producción de bienes y servicios -que se enmarcan en la cadena de valor público- descrito en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, no se ajusta a la estructura de funcionamiento del sistema universitario en el país. Según Sotelo (2012, p.2), la cadena de valor público es *“un modelo descriptivo [que] posibilita expresar las principales apuestas o estrategias de intervención, sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implican y tener una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos”*. Sin embargo, el MINEDU, pese a ser el ente rector, no brinda un servicio directo al ciudadano, es decir, no genera resultados desde la inmediata producción pública.

Lo que sucede es que las universidades son autónomas en la forma de administración de sus recursos, la gestión curricular, entre otros aspectos; en tanto que el MINEDU puede acompañar y monitorear la producción de los servicios. De manera que la cadena de valor público, para este trabajo, permitiría comprender la entrega de un producto intermedio a la universidad, que se convertirá en un insumo para la provisión de servicios al estudiante.

1.4.2 Educación Superior Universitaria.

1.4.2.1. Contexto peruano antes del 2014.

Mejía (2017) sostiene que, bajo un análisis histórico del desarrollo de la educación superior en el Perú, el surgimiento y desarrollo de la educación superior en el país tuvo origen en la iglesia, el Estado y el mercado, propio al carácter eurocéntrico; siendo marcado el orden aristocrático en el acceso a la universidad, dado que excluía grandes poblaciones en el país. Sin embargo, debido al crecimiento del nivel secundario, los proyectos de modernidad, entre otros factores durante la década de 1960 y de 1980, la matrícula universitaria creció de 30.000 a 255.000, pero es en el año 2000 donde el crecimiento es más explosivo (Cuenca y Reátegui, 2016),

Según textos basados en evidencia histórica y normativa, Cuenca y Reátegui (2016, pp.5-6) señalan que el *"crecimiento de la matrícula universitaria no fue un asunto fortuito; fue una decisión del Estado peruano, que en 1996 liberalizó el mercado educativo"*. Es decir, se concretó el lucro y financiamiento privado mediante el Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en Educación, permitiendo así que *"las universidades fueran creadas y funcionen como empresas con fines de lucro. la consecuencia inevitable de ese marco legal fue la expansión del acceso sin miramientos sobre la calidad educativa"* (Benavides, León, Haag y Cueva, 2015, pp.20-21), además de la reducción de la universidad a una lógica de mercado y competencia, donde no primaba la calidad sino la rentabilidad económica de cada universidad.

Por otro lado, Vargas (2015, p.32), mediante un análisis del crecimiento de la oferta y la demanda de la educación superior universitaria, sostiene que la crisis del sistema universitario no fue causada únicamente por la masificación del acceso, *"sino de la descapitalización generada en el desfase entre el incremento de la población universitaria, la reducción presupuestal, la corrupción en la gestión de los recursos y la privatización de bienes y servicios públicos"*.

En conclusión, debido a la descapitalización y desatención del Estado, el sistema universitario peruano tomó una forma corporativista donde primaba la auto-regulación. En concordancia a esto, Vega (2016, p.9) señalan que la *"autorregulación de cada universidad se expresaba en la gobernanza de los organismos del sistema: la ANR tenía funciones de coordinación y solución de controversias, y sus autoridades eran*

designadas entre y por los rectores de las universidades". Cristalizando así una red corporativa sin tener un piso mínimo de calidad.

1.4.2.2. Autonomía universitaria.

Tomando como referencia el punto anterior, se infiere que la autonomía universitaria con la Ley N° 23733 se encuentra constituida por tres elementos. En primer lugar, (1) la auto-regulación, que se regía principalmente por una lógica de ajuste entre oferta-demanda, donde además la Asamblea Nacional de Rectores mantenía un rol de juez y parte en controversias de autoridades universitarias, (2) la inexistencia de un órgano rector en educación superior universitaria, dado que el Estado no tenía una participación activa y, por consiguiente, no existía alguna entidad encargada de su coordinación; y, a razón de los elementos anteriores, (3) la desatención al fomento de la calidad.

Bajo las consideraciones señaladas, se puede suponer que la Ley Universitaria N° 30220 devolvió al Estado la capacidad de ser el ente rector, a través del MINEDU, en el aseguramiento de la calidad; sin embargo, se dejó de lado la rectoría sobre la planificación y coordinación del sistema educativo universitario. En otras palabras, implementar instrumentos de política para ordenar la demanda explosiva, planificar la oferta universitaria y la cobertura a nivel nacional, coordinar la información del presupuesto de universidades públicas –como sí estaba la anterior Ley y se encargaba a la ANR-, entre otros no son contemplados en la nueva Ley Universitaria (Vega, 2016). De modo que la creación de universidades dependerá, en gran medida, al ajuste de oferta y demanda, más allá de argumentar si su creación responde o no a necesidades territoriales.

Por consiguiente, el modelo de autonomía actual, en concordancia con Mori (en entrevista) se puede describir mediante dos elementos fundamentales. En primer lugar, se subsana el vacío de la anterior organización en términos del fomento de la calidad. Por tal razón, se constituyen pisos mínimos para garantizar el funcionamiento de las universidades, conocidas como las Condiciones Básicas de Calidad; empero, estas condiciones no suponen necesariamente la excelencia académica, de modo que, bajo la rectoría, es posible que el MINEDU diseñe e implemente instrumentos que concreten la Política de Aseguramiento de la Calidad. En segundo lugar, las universidades ya no son auto-reguladas, dado que la Asamblea Nacional de Rectores deja de existir y la SUNEDU fiscaliza las acciones de piso mínimo de calidad de las universidades.

Al respecto, Barreda (2016), mediante un análisis legislativo, sostiene que la liberalización de la educación superior universitaria fue necesaria, a través del Decreto de Ley N° 882, debido a que incentivó la creación de universidades privadas con el fin de satisfacer la demanda. Sin embargo, el problema fue la creación de universidades sin control y estándares mínimos de calidad educativa.

Si se ubica el debate de la educación superior universitaria en perspectiva regional, Bernasconi (2014), mediante un análisis de diversos países, señala que la discusión latinoamericana sigue girando sobre la autonomía universitaria, sus consecuencias, la forma de división del poder entre los estamentos de la universidad estatal y, por otro lado, la relación entre el Estado y las universidades privadas. En ese sentido, sostiene que una principal diferencia entre América Latina y países del norte en los sistemas universitarios es la diferencia en reglas de organización de universidades públicas y privadas, además de *“la amplitud y carácter de la autonomía, que condiciona la relativa debilidad de los gobiernos nacionales para dirigir a las universidades hacia objetivos de política pública”* (Bernasconi, 2014, p.18)

Por consiguiente, en concordancia con Bernasconi, se asume que la autonomía universitaria *“es un medio, no un fin, destinado a proteger lo que le da a la universidad su naturaleza como institución social, a saber, la libre búsqueda de la verdad y su libre comunicación”* (Bernasconi, 2014, p.20). Además que en esta defensa la autonomía ni la libertad de cátedra son derechos absolutos.

Ávila y Gillezeau (2010, p.169), a través de un análisis cualitativo sobre la situación universitaria, sostienen que *“saber, verdad, conocimiento, ética, ciencia, academia, sociedad, poder y transformación incesante son categorías categóricas e inseparables de la autonomía universitaria, esta no puede concebirse sin su articulación constante con el Estado y la Sociedad”*, la cual muchas veces puede resultar antagónica y conflicto pero que, a pesar de intereses internos o externos, la *“Constitución regula el interés común y que este prima sobre sus intereses especiales; en consecuencia, la universidad debe estar al servicio de la nación”* (p.177).

En el mismo sentido, Aguilera (2015) sostiene que la autonomía universitaria, entendida como su decisión sobre sus destinos, no puede suponer el dejar de pensar en la formación de sus profesionales en relación con el mundo. Además, que hablar de autonomía universitaria no es sinónimo de aislamiento ni de ruptura con el Estado, sino

que el concepto se ha ido recreando y transformando a lo largo de la historia y que *“ello implica que no podemos resignificar la autonomía hoy por fuera de los proyectos de sociedad que queremos construir junto a la universidad”* (Aguilera, 2015, p.145).

Serrano y González (2012) sostienen que la concepción de autonomía universitaria fue instrumentalista respecto a la relación entre la Universidad y el Estado. Al respecto, sostienen que es necesario desplazar la concepción instrumentalista de la universidad pública, *“por una aproximación teórica que reconozca al Estado como el ente que acepte explícitamente la conflictividad y articulación política del todo social”* (Serrano y González, 2012, p.68).

En conclusión, se asume que es necesario abandonar nociones esencialistas que se han construido sobre la universidad para considerarla como un espacio histórico y de conflicto social. Además, en concordancia con Mori (en entrevista) y Huayanay (en entrevista), como segunda consideración asumida, es necesario entender a la universidad como una institución estatal más que genera resultados de política pública y que también se encuentra regulada bajo la lógica de política pública.

1.4.2.3. Aseguramiento de la calidad

Espinoza y González (2012), bajo un análisis de diversas realidades universitarias, sostienen que los sistemas de aseguramiento de la calidad tienen tres propósitos. Primero, el control de la calidad, que se refiere a la responsabilidad de los gobiernos para garantizar que la provisión del servicio educativo superior cumpla con exigencias mínimas de calidad. Segundo, la garantía de calidad, que supone la evaluación y cumplimiento de las instituciones proveedoras del servicio en el marco de los mínimos exigidos. Tercero, el mejoramiento permanente, que hacen referencia a los mecanismos institucionales para mejorar la calidad de las mismas instituciones, acompañada de acciones de auditoría interna o externa.

Stubrin (2018), bajo un análisis del aseguramiento de la calidad en América Latina, hace referencia a que las estrategias cualitativas, en el marco del aseguramiento de la calidad, son importantes para neutralizar la tendencia de uniformizar las propuestas académicas bajo el argumento de los estándares de cumplimiento. Además, señala que las iniciativas deben basarse en procesos de evaluación cuantitativos y cualitativos que correspondan a la innovación de cada institución de educación superior.

Por otro lado, Espinoza y González (2012), desde una comprensión de la realidad chilena, recomiendan que es necesario contar con instancias y organismos que supervisen el cumplimiento de la calidad, además de la fijación de criterios y estándares apropiados desde el Estado; estableciendo una planificación mediante estímulos y diferentes formas de financiamiento dirigidas a las universidades.

Respecto a los casos existentes, Jaya y Guerra (2017), partiendo del análisis de implementación de un sistema de calidad en una universidad ecuatoriana, señalan que la implementación de un sistema de gestión de calidad se ve condicionado por el fortalecimiento de la cultura institucional en materia de calidad, valiéndose su afirmación en la implementación de la norma ISO 9001 en la Universidad Estatal de Bolívar, Ecuador. Cabe resaltar que este caso solo explica que la demanda, como agente en la cultura institucional, puede determinar el establecimiento de agenda del aseguramiento de la calidad.

Rodríguez, Pedraja, Arenada, González y Rodríguez (2011) analizaron la relación entre los sistemas de aseguramiento de la calidad de las universidades chilenas y el servicio entregado por éstas, tomando así una muestra no probabilística y no representativa de 20 universidades privadas chilenas. Así, encontraron que el sistema de aseguramiento de la calidad, medido a través de los años de acreditación, tiene una capacidad explicativa del 41.5% de la calidad del servicio en las universidades bajo análisis. De manera que el aseguramiento de la calidad es determinante en la calidad del servicio, siendo así *"un tema clave para resguardar la calidad de servicio y lograr de esta forma una buena percepción y satisfacción por parte de los usuarios de éstos"* (Rodríguez et al., 2011, p.416).

Gómez y Celis (2009) en el marco de una investigación realizada en Colombia, sostienen que existen dos maneras de medir o evaluar la calidad. El primero vinculado al cumplimiento de ciertos indicadores y parámetros comunes de funcionamiento entre las instituciones y/o programas. El segundo, vinculado a los resultados que se logran en estudiantes, egresados y la sociedad, más allá de cuáles son los requisitos o parámetros de cómo lo hacen. El segundo bloque *"no buscan la creación de condiciones homogéneas de funcionamiento institucional y de procesos curriculares y pedagógicos, sino identificar y ponderar los logros o resultados positivos del programa, en los egresados y en la sociedad"* (Gómez y Celis, 2009, p.103). Por consiguiente, *"no es que haya evaluación por competencias, sino evaluación y distinción de competencias"*

demostradas, las que son complejas, interdisciplinarias y colectivas, no individuales ni monodisciplinarias, ni medidas en contextos artificiales como las pruebas de 'papel y lápiz'" (Gómez y Celis, 2009, p.107)

Gómez (2015), valiéndose del análisis del aseguramiento de la calidad en el contexto colombiano, sostiene que, si bien los estándares de acreditación de alta calidad y legislación de Colombia están vinculados a estándares internacionales, esto no debe entenderse como un gran nivel de calidad sino como el mínimo exigible obligatorio. Además, en el mismo sentido, Orozco (2016), sostiene que es indispensable el acompañamiento de una entidad aseguradora de la calidad, de carácter independiente del sector educativo .

2. Metodología del trabajo de investigación

El presente Trabajo de Investigación toma fuentes primarias y secundarias de información. Para las fuentes secundarias, se realizó una revisión documental de:

1. Instrumentos de política en educación superior.
2. Normatividad existente en educación superior.
3. Marcos conceptuales sobre políticas públicas e innovación pública.
4. Experiencias y alternativas en otras realidades al problema identificado.
5. Conformación de espacios y revisión de organización y funciones de actores en el sector educación.

Por otro lado, para la revisión de fuentes primarias, se identificaron actores clave que cumplieran tres criterios. En primer lugar, que hayan participado o tengan conocimiento del proceso de formulación y aprobación de la Ley 30220; en segundo lugar, que hayan participado en la implementación de la misma Ley y participado en procesos de la Política de Aseguramiento de la Calidad y, en tercer lugar, que sean expertos en políticas educativa, con especial énfasis en el nivel de educación superior. Así, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los/as siguientes expertos/as:

1. Ricardo Cuenca Pareja. Director e investigador del Instituto de Estudios Peruanos y especialista en educación, del cual se obtuvo información sobre la desarticulación entre el licenciamiento y acreditación, y se bosquejaron posibilidades de ajuste.

2. Verónica Zapata Gotelli. Ex-directora de la Dirección General de Educación Superior y especialista en educación y gestión pública, de quien se obtuvo información sobre las herramientas de incentivos monetarios, en el marco del licenciamiento, del Ministerio de Educación y los problemas afrontados por esta entidad en la reforma universitaria.
3. Carlos Huayanay Espinoza. Ex-director de la Dirección de Políticas para el Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria y jefe de equipo en la Dirección de Licenciamiento (SUNEDU), de quien se obtuvo información sobre la desarticulación entre el licenciamiento y acreditación, y se bosquejaron posibilidades de ajuste.
4. Jorge Mori Valenzuela. Consultor independiente (al momento de realizar la entrevista) y especialista en políticas de educación superior, de quien se obtuvo información general sobre el proceso y sentido de reforma universitaria.

Cabe resaltar que a lo largo del Trabajo se hará referencia a los actores, principalmente en la descripción del problema, debido a que al ser un tema reciente hay escasas de información documentada sobre el proceso de formulación e implementación de política.

3. Estado de la cuestión y narración de instrumentos de política en educación superior universitaria en el país

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley N° 28411) precisa que el Programa Presupuestal es un instrumento de la lógica del Presupuesto por Resultados; considerándosele como una forma de programación de actividades y de ejecución presupuestaria bajo la lógica de actividades y productos en las entidades públicas que impacten en el logro de resultados. Así, en el año 2012, se construyó el Programa Presupuestal 0066, Formación Universitaria de Pregrado, que tenía como público objetivo y ejecutor a la totalidad de universidades públicas en el país. El problema central consistió en la:

Inadecuada formación profesional de los estudiantes de pregrado para su inserción laboral y contribución al desarrollo nacional” y, por consiguiente, el

objetivo consistió en “brindar una adecuada formación profesional de los alumnos de pregrado para su inserción laboral y contribución al desarrollo nacional. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012).

De esta manera, se tomará como un supuesto válido el problema identificado en el PP, con las salvedades que se realizarán posteriormente, para describir el estado actual de las políticas de reforma universitaria y de fomento de calidad en la educación superior universitaria en el país.

3.1. Sobre el Programa Presupuestal 0066 y la Política de Aseguramiento de la Calidad

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) convocó a una sesión de trabajo para construir la lógica del Programa Presupuestal 0066 en el año 2010; así, se convocó al ente rector de la Educación Superior Universitaria (ESU), la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), junto a otras entidades involucradas en el tema (CONEAU, SINEACE, CONCYTEC) y un conjunto de ocho universidades.

Tabla 1.

Productos y actividades del PP 0066 del año 2012.

Producto / Proyecto	Actividades
Acciones comunes ³	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la educación universitaria de Pregrado • Gestión administrativa para el apoyo de la actividad académica • Servicio médico al alumno • Apoyo al alumno con residencia • Servicio de transporte universitario
Universidades cuentan con un proceso de incorporación de estudiantes efectivo (Estudiantes)	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de nuevos estudiantes de acuerdo al perfil del ingresante • Implementación de mecanismos de orientación, tutoría y apoyo académico para ingresantes
Programa de fortalecimiento de capacidades y evaluación de desempeño docente (Docentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de fortalecimiento de capacidades de los docentes en metodologías de investigación y uso de tecnologías para la enseñanza • Implementación de un sistema de seguimiento y evaluación docente • Implementación de un programa de fomento para investigación formativa, desarrollados por estudiantes y docentes de pregrado
Currículos de las carreras profesionales actualizados y articulados a los procesos productivos y sociales (Currículo)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y actualización periódica y oportuna de los currículos
Dotación de aulas laboratorios y bibliotecas para los estudiantes de pregrado (Infraestructura)	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de infraestructura y equipamiento básico de aulas • Dotación de laboratorios equipos e insumos • Dotación de bibliotecas actualizadas
Gestión de la calidad de las carreras profesionales (Acreditación)	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de procesos de autoevaluación y mejora con fines de acreditación • Programa de capacitación para los miembros de los comités de acreditación docentes y administrativos de las carreras profesionales • Implementación de un sistema de gestión de calidad

Elaboración: Gálvez (2015).

³ Las acciones comunes son los gastos administrativos de carácter exclusivo de todo Programa Presupuestal que tienen un carácter transversal tanto en los productos como en las actividades

Creado el PP, la entidad rectora fue la ANR, quedando así bajo su cargo la implementación y las acciones de evaluación en el logro de los productos esperados. Los recursos económicos asignados al PPR fueron creciendo considerablemente entre el 2012 (año de su creación) y el 2015, tal como se aprecia en el crecimiento presupuestal en este intervalo de años.

Tabla 2.

Presupuesto y grado de ejecución de las universidades públicas de acuerdo al PP 0066 Formación Universitaria de Pregrado.

AÑO	PIA (en miles de soles)	PIM (en miles de soles)	Presupuesto Ejecutado
2012	1, 623 939 085	2, 174 094 046	73.2%
2013	2, 002 742 336	2, 582 223 106	71.9%
2014	2, 110 902 623	2, 746 720 985	76.2%
2015	2, 194 612 010	2, 729 075 421	75.2%

Fuente: Consulta Amigable SIAF
Elaboración propia.

Dado que el modelo de autonomía universitaria, en el rango del 2012 al 2015, fue de autoregulación y corporativismo, bajo el liderazgo de la ANR; esta entidad se encargó de monitorear el logro de los productos y el monitoreo a la ejecución del presupuesto, que salía tanto del tesoro público (partidas presupuestales anuales de cada universidad entregadas por el MEF, el canon y las regalías que ceden las empresas extractivas, por los gobiernos regionales que presentaron Proyectos de Inversión Pública en el marco del SNIP junto a las universidades y algunos fondos dirigidos a investigación desde el CONCYTEC) como de los Recursos Directamente Recaudados (RDR), tales como las donaciones de empresas privadas o el dinero que las universidades generaban desde sus servicios (como postulaciones a los exámenes de admisión, pago de estudiantes de posgrado, entre otros).

Sin embargo, bajo este modelo de autonomía, la ejecución del presupuesto del PP no la realizaba la ANR, sino las mismas universidades; resaltando así los Vicerrectorados Académicos, Administrativos o de Investigación (según sea cada universidad) y las oficinas de planificación y presupuesto).

Este escenario cambió con la aprobación de la Ley Universitaria N° 30220 en el año 2014. Debido a que la entidad rectora de la Política de Aseguramiento de la Calidad fue el MINEDU (MINEDU), según el artículo 1 de la mencionada Ley). La cual propuso

un cambio completo en el sistema universitario. Según Verónica Zapata (en entrevista), ex directora de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU) del MINEDU, *“el cambio no solo consistió en un rol regulatorio, sino también de promoción de la calidad; es un cambio donde el Estado entra a asumir un rol central en la calidad”*.

Así, el MINEDU pasó a coordinar y monitorear el PP 0066. Bajo el mando de la rectoría, a través del Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU, se aprobó la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, que definió cuatro pilares para el fomento de la calidad, tales como (1) Información confiable y oportuna, (2) fomento para mejorar el desempeño, (3) acreditación para la mejora continua y (4) licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad.

Por consiguiente, el PP 0066 tuvo modificaciones a cuando estuvo coordinado por la ANR, las cuales se condensan en los siguientes aspectos:

1. Mejora en las relaciones causales de los árboles de problemas y medios en base a una nueva revisión de evidencias.
2. Actualización del diagnóstico con información de la Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades (INEI, 2014) y de otras fuentes.
3. Ordenamiento y establecimiento de productos, actividades y acciones comunes alineados a la Ley Universitaria y a la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.
4. Redefinición de los indicadores de desempeño y de producción física, con apoyo de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica del MINEDU.
5. Inclusión de una tipología de proyectos de inversión pública, con apoyo de la Oficina de Programación e Inversiones de Educación Superior del MINEDU.
6. Cumplimiento de las exigencias técnicas de la Directiva N° 003-2015-EF/50.01 – Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017.

Así, el problema identificado cambió y consistió en *“egresados de universidades públicas con inadecuadas competencias para su desempeño profesional”* (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016), el cual, según el análisis realizado por la actualización del PP 0066, surgió principalmente por la interacción entre la oferta y la demanda de ESU en el país. De esta manera, el porcentaje de ingresantes y matriculados en universidades tanto públicas como privadas en el país han ido creciendo durante los

últimos veinte años. Así, el promedio anual de crecimiento de la demanda fue de 4.83%, encontrándose un crecimiento explosivo en la oferta privada (7.63%) y en menor medida de la pública (1.88%).

Tabla 3.

Variación de la cantidad de matriculados en universidades públicas y privadas, 1990-2013.

Años	Total de universidades	Universidades públicas	Universidades privadas
1990	-1%	5%	-11%
1991	4%	1%	9%
1992	4%	2%	7%
1993	-3%	-2%	-4%
1994	2%	2%	2%
1995	4%	0%	10%
1996	2%	2%	2%
1997	-2%	-5%	3%
1998	0%	-2%	1%
1999	3%	5%	0%
2000	3%	5%	2%
2001	2%	1%	5%
2002	6%	7%	6%
2003	6%	1%	13%
2004	5%	2%	9%
2005	9%	0%	19%
2006	7%	3%	11%
2007	9%	-1%	18%
2008	8%	0%	15%
2009	10%	2%	16%
2010	1%	6%	-3%
2011	19%	2%	31%
2012	10%	5%	13%
2013	8%	4%	9%
Promedio:	4.83%	1.88%	7.63%

Fuente: PP 0066 (MEF, 2016)

Elaboración de análisis de promedio propios.

Por otro lado, la oferta educativa de la ESU también tuvo un crecimiento considerable. Así, entre 1990 y 2014, se crearon un gran número de universidades. El PP 0066 (MEF, 2016) precisa que entre el rango de 1980 y 2014 se crearon 2.8 universidades privadas por año mientras que solo una pública por año. Además, esto se puede apreciar en el siguiente gráfico que resume el crecimiento explosivo de la oferta, notándose que el crecimiento inicial es en el año 1996.

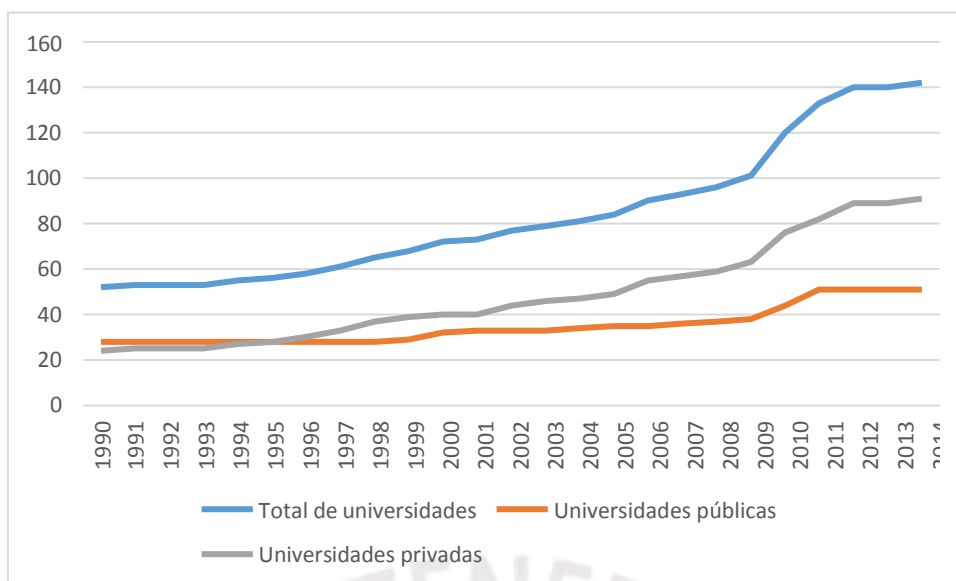


Figura 4. Variación entre la oferta educativa de universidades públicas y privadas.

Fuente: SUNEDU

Elaboración propia.

Este cambio en la dinámica de la oferta se debe, principalmente, a la creación del Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en Educación, la cual, en concordancia con Cuenca (en entrevista), permitió la creación de las empresas con fines de lucro y que se sostuvo en los principios de la liberalización de la educación, suponiendo así que la autorregulación fomentaría la competitividad y el incremento de la calidad. Sin embargo, lejos de brindar una mejora en la calidad, el incremento de la tasa de demanda creció exponencialmente mientras que la oferta creció de manera desordenada y generó una alta heterogeneidad en la calidad del servicio (Benavides, León, Haag y Cueva, 2015; Cuenca y Reátegui, 2016; Vargas, 2015; y Vega, 2016).

De esta manera, en el marco del fomento de la calidad, el MINEDU identificó como resultado específico “*egresados de universidades públicas con adecuadas competencias para su desempeño profesional*”, identificando cuatro productos para el logro de este resultado dirigido a los estudiantes de pregrado de universidades públicas como población beneficiaria del servicio y quienes lograrían los resultados propuestos. Según el II Censo Nacional Universitario (INEI, 2010), la cifra consistió en 332.486.

La lógica de productos y responsables del PP 0066 actualizado al 2015 puede verse en la siguiente matriz:

Tabla 4.

Productos, responsables e indicadores del PP 0066.

Resultado: Egresados de universidades públicas con adecuadas competencias para su desempeño profesional	
Producto 1: Docentes con adecuadas competencias	
Responsable del diseño del producto	Vicerrector Académico de cada universidad.
Responsable de la entrega del producto	Vicerrector Académico de cada universidad.
Indicador de desempeño del producto	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de estudiantes del último año satisfechos con el desempeño de los docentes. • Porcentaje de universidades que cumplen con las Condiciones Básicas de Calidad de docentes para la obtención de la licencia de funcionamiento emitida por SUNEDU.
Producto 2: Infraestructura y equipamiento adecuados	
Responsable del diseño del producto	Dirección General de Administración, o quien desempeñe sus funciones, y la Oficina de Planificación.
Responsable de la entrega del producto	Dirección General de Administración, o quien corresponda.
Indicador de desempeño del producto	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de estudiantes del último año que se encuentran satisfechos con la calidad de la infraestructura. • Porcentaje de universidades que cumplen con las Condiciones Básicas de Calidad de infraestructura para la obtención de la Licencia de funcionamiento emitida por SUNEDU.
Producto 3: Programas curriculares adecuados	
Responsable del diseño del producto	El Vicerrectorado Académico y el Vicerrectorado de Investigación.
Responsable de la entrega del producto	Escuelas profesionales en coordinación con el Vicerrectorado Académico de cada universidad pública.
Indicador de desempeño del producto	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de estudiantes del último año satisfechos con la calidad del programa curricular. • Porcentaje de universidades que cuentan con Planes de Estudio (Programas curriculares) de todas las carreras de pregrado que ofrecen, aprobados por la autoridad competente.
Producto 4: Servicios adecuados de apoyo al estudiante	
Responsable del diseño del producto	Órgano central de Bienestar Universitario o su equivalente.
Responsable de la entrega del producto	Órgano central de Bienestar Universitario o su equivalente, las oficinas de Bienestar Social de las facultades, la Unidad de Investigación, y Organizaciones estudiantiles.
Indicador de desempeño del producto	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de deserción de los estudiantes durante los dos primeros años académicos de la universidad. • Porcentaje de estudiantes del último año satisfechos con los servicios educacionales complementarios promovidos por la universidad. • Porcentaje de universidades que cumplen con las Condiciones Básicas de Calidad de Servicios Educacionales Complementarios Básicos para la obtención de la Licencia de funcionamiento emitida por SUNEDU.

Fuente: PP 0066 (2016)
Elaboración propia.

La actualización del PP 0066 presentaría las mismas dificultades que su anterior versión. Dado que, a pesar que el MINEDU es el ente rector en la Política de

Aseguramiento de la Calidad, existen cortes entre el rol de los actores en la secuencia de entrega del producto a la población objetivo. Es decir, mientras que el MINEDU entrega el recurso económico, las mismas universidades son quienes diseñan y entregan los productos a la población objetivo. Además, dentro del PP no se han identificado entregables o productos intermedios entre cada secuencia de actores, dado que el diseño tradicional que se ha asumido para los PP no soporta la identificación de estos tramos entre los productos y el logro de resultados, de modo que existe alta cuota de incertidumbre en el logro de cada uno de los productos. Por otro lado, una de las críticas identificadas por Verónica Zapata (en entrevista), es que el PP 0066 no era amigable y las universidades no asumían los objetivos. Además, que el PP no se alineaba al espíritu de las universidades, sino que planteaban una ruta distinta de trabajo ajena a su día a día.

3.2. Sobre los Convenios de Gestión

Además de asumir la rectoría del PP en el marco de la Política de Aseguramiento de la Calidad, el MINEDU diseñó e implementó un instrumento de política pública denominado *Compromisos de Gestión para la Calidad de la Educación Universitaria*, bajo Decreto Supremo N° 004-2016-MINEDU que “*establecen asignación de recursos como mecanismo para el mejoramiento de la gestión institucional de las universidades públicas y establecen criterios, requisitos y condiciones para su implementación*”, que contribuiría directamente a la Política de Aseguramiento. Mediante un análisis de los instrumentos y en correspondencia con lo señalado por Mori (en entrevista) este instrumento establece la asignación de recursos adicionales como un mecanismo de incentivo para el mejoramiento de la gestión institucional de las universidades públicas, de modo que así, por consiguiente, se contribuiría en el fomento de la calidad universitaria según el modelo de autonomía universitaria vigente.

Según Zapata (en entrevista), uno de los factores del surgimiento de esta política es la falta de lineamientos del MINEDU en concordancia a la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 30220⁴, dado que las universidades mencionadas en esta norma no tenían orientación sobre cómo realizar los Planes de Fortalecimiento Institucional para la Calidad. “*De modo que se pretendió elaborar un mecanismo de incentivos para*

⁴ Que señala: “Para la Calidad de la universidad pública Dispónese que, en un plazo no mayor de 180 días, las universidades nacionales que se señalan a continuación elaborarán y aprobarán un Programa de Fortalecimiento Institucional para la Calidad de la formación universitaria que brindan, el mismo que podrá ser utilizado como referente para la asignación de los recursos presupuestales que requieran en los siguientes ejercicios fiscales”.

aliviar estas tensiones a las universidades, que no cumpliría con sus demandas presupuestarias, pero sí fomentaría la calidad". Un primer intento fue el 2015; sin embargo, no se realizó porque era la primera vez que el MINEDU se relacionaba con universidades y porque *"a diferencia de lo que sucede en instancias de educación técnica o básica, el MINEDU no ejecuta directamente el presupuesto, sino que lo hacen las universidades. El MINEDU se encarga de hacer transferencias entre pliegos, bajo dirección del MEF"*. Ante esto, el MEF se negó a realizarlo, de modo que el primer intento se cayó.

No obstante, en concordancia con Zapata (en entrevista) y Huayanay (en entrevista), al 2016, según el respaldo del entonces Ministro de Educación, Jaime Saavedra, se destinaron 90 millones de soles que se destinaron directamente a las 12 universidades públicas señaladas en la disposición complementaria por la Ley. *"Era la primera vez en la historia del MINEDU que se realizaba una transferencia así... fue la primera vez que le decíamos a las universidades 'te damos esta cantidad de dinero, siempre y cuando hagas esto'. Sin embargo, algunas apelaban a su autonomía"*. No obstante, un factor determinante para el respaldo de su autonomía fue que el dinero se destinaba a gasto corriente y existía, por tanto, flexibilidad en el gasto del monto, lo cual incentivó que las universidades participaran.

El instrumento, así, se puede caracterizar, en términos de Hood y Margetts (2007), como un instrumento *efector*, dado que pretende generar una influencia desde el gobierno a la sociedad, buscando así la generación de un cambio en su conducta; además, al ser un instrumento basado en incentivos, se puede caracterizar como un *treasure*, puesto que su actividad consiste en el intercambio (de entregar una recompensa, por un lado, y, por otro, entregar una conducta; ambos correlacionados), su limitación es la fungibilidad (dado que la conducta se extinguiría a medida que la recompensa o dinero disminuya) y el objeto de premiación es el recurso económico adicional.

El mecanismo de reforzamiento a las universidades consistió en la transferencia de recursos adicionales del tesoro público dirigido a las universidades públicas, estando la entrega condicionada al logro de una serie de Compromisos de Gestión que se establecen entre el MINEDU, como entidad rectora, y la universidad pública que solicite la generación del convenio. Los compromisos esperados bajo la firma del convenio consisten en:

- a. La programación, formulación y ejecución del presupuesto asignado a las universidades públicas con las que se firmen Convenios.
- b. El uso del Sistema Integrado de Información de Educación Superior Universitaria aprobado e implementado por el MINEDU para las universidades públicas.
- c. El desarrollo de indicadores vinculados al fomento de la calidad de la educación superior universitaria.

Los once Compromisos de Gestión se articularon a dos pilares de la Política de Aseguramiento de la Calidad (Pilar 1: información confiable y oportuna, y al Pilar 2: fomento para mejorar el desempeño), organizados en cuatro tramos para la asignación adicional de presupuesto. Cada compromiso estuvo conformado por una serie de actividades y por una fecha final de entrega.

Los Compromisos de Gestión se vinculan a los Pilares N°. 1 y 2 de la Política de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior Universitaria, así como a la Ley Universitaria; distribuyéndose en cuatro (4) tramos. Cada tramo tiene un número de compromisos que abarca una o más actividades que deberá cumplir la universidad pública hasta la fecha de cierre del tramo. En el siguiente cuadro se detallan los compromisos, las actividades y el porcentaje de asignación.

El instrumento de política, así, puede resumirse en la siguiente matriz:

Tabla 5.

Resumen de los Compromisos de Gestión (2016).

Tramo 1 (hasta 5 días después de firmado el convenio)			
Vinculación	Compromiso de Gestión	N°	Actividad
Pilar 1	Actualización del Sistema de Recojo de Información - S.R.I.	T1.1	Registro de relación de alumnos matriculados de los últimos dos años en el Sistema de Recojo de Información (S.R.I.) ¹ del MINEDU.
		T1.2	Registro de relación de egresados de los últimos dos años en el Sistema de Recojo de Información (S.R.I.) del MINEDU.
		T1.3	Registro de número de postulantes e ingresantes de los últimos dos años en el Sistema de Recojo de Información (S.R.I.) del MINEDU.
	Uso de recursos adicionales	T1.4	Elaborar y entregar el plan de trabajo del uso de recursos transferidos por el MINEDU
Tramo 2 (hasta 20 días hábiles después de firmado el convenio)			
Vinculación	Compromiso de gestión	N°	actividad
Pilar 2	Mejoramiento del proceso de contrataciones del Estado	T2.1	Elaboración e implementación de la herramienta para el seguimiento del Plan Anual de Contrataciones 2016.
	Cumplimiento oportuno de la programación multianual del presupuesto 2017-2019	T2.2	Entrega oportuna de la propuesta de Programación Multianual del Presupuesto 2017-2019
	Mejoramiento de la gestión de las inversiones públicas	T2.3	Mejorar el proceso de seguimiento de las fases del ciclo de los proyectos de inversión pública a ejecutarse el 2016
		T2.4	Mejorar el proceso de priorización de los proyectos de inversión pública para el periodo 2017-2019
Pilar 1	Actualización del Sistema de Recojo de Información - S.R.I	T2.5	Registro de la información validada correspondiente a la actividad T1.1
		T2.6	Registro de la información validada correspondiente a la actividad T1.2
		T2.7	Registro de la información validada correspondiente a la actividad T1.3
		T2.8	Registrar la relación de docentes y personal no docente de los últimos dos años en el Sistema de Recojo de Información (S.R.I.) del MINEDU
Tramo 3 (hasta el 30 de junio)			
Vinculación	Compromiso de gestión	N°	actividad
Pilar 2	Mejoramiento de la ejecución presupuestaria	T3.1	Cumplimiento de metas de ejecución presupuestal a nivel de pliego
Pilar 1	Actualización del Sistema de Recojo de Información - S.R.I	T3.2	Registro de la información validada correspondiente a la actividad T2.8
Ley Univ.	Proceso de Adecuación de Gobierno de la Universidad Pública	T3.3	Cumplimiento de adecuación de Gobierno de la universidad pública
Tramo 4 (hasta el 31 de diciembre)			
Vinculación	Compromiso de gestión	N°	Actividad
Pilar 2	Mejoramiento de la ejecución presupuestaria	T4.1	Cumplimiento de metas de ejecución presupuestal a nivel de pliego.
Ley Univ.	Proceso de Adecuación de Gobierno de la Universidad Pública	T4.2	Cumplimiento de adecuación de Gobierno de la universidad pública

Fuente: Compromisos de Gestión (2016)
Elaboración propia.

Para este año se destinaron presupuestos iguales a las 12 universidades. Así, según Zapata (en entrevista), uno de los indicadores clave para monitorear el progreso de las universidades públicas fue la ejecución presupuestaria; de modo que uno de los compromisos fundamentales fue este y también la adecuación de las universidades a la Ley Universitaria, teniendo como ejemplo al caso de San Marcos, dado que al fin en diciembre del 2016 es cuando la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Según Zapata (en entrevista), *“un factor determinante fue que el MINEDU no se vea como un ente fiscalizador, sino que se involucre que apoye a las universidades desde adentro, que conozca su problemática. No solo tratarlas como una entidad pública, sino como es una universidad, a través de la gestión académica, la internacionalización, capacitación a docentes, entre otros. Veo así que, con montos pequeños y concretos, se pueden tener logros muy bien realizados”*.

El instrumento de los Compromisos de Gestión tuvo un ajuste para el año 2017. Así, para este año se denominaron *Compromisos de Gestión para la Mejora de la Calidad y el Logro de resultados del Servicio Educativo de la Educación Superior Universitaria*, mediante la Resolución de Secretaría General N° 085-2017-MINEDU “Aprueban 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’”. El cambio de estos compromisos tuvo por objetivo fortalecer los procesos de planificación y formulación presupuestal, así como la gestión de la información del Programa Presupuestal 0066; mejorar la ejecución del presupuesto de las universidades públicas; contribuir al cierre de brechas de infraestructura para el cumplimiento de las condiciones básicas de Calidad en el marco del proceso de licenciamiento de las universidades públicas y para promover la investigación.

Según Zapata (en entrevista), para este año se trabajó con 25 universidades y la mayoría de universidades tenían mayor disposición a trabajar. Asimismo, se resalta que hubo algunas diferencias claves que no precisa la norma, que consisten en que para el 2017 se construyeron relaciones de confianza que viabilizaron el fomento de la política y que la transferencia de dinero se daba antes de los tramos (dado que el 2016 se realizaba al final del tramo), algo que generó diversas tensiones dentro del MINEDU; sin embargo, la DIGESU apostó por esta alternativa dado que construyó fuertes relaciones con las universidades. Otra diferencia clave es que en el año 2016 quien administró este instrumento de política fue la Unidad de Financiamiento por

Desempeños, dado que de aquí surgió la iniciativa y su implementación y no por la Dirección General de Educación Superior Universitaria. Sin embargo, en el 2017, ante el cambio en la dirección de la DIGESU, es que esta dirección asume el liderazgo y coordinación de la política, sosteniendo así una asistencia técnica constante a las 254 universidades que firmaron convenio.

Las universidades con las cuales se suscribió convenio fueron quienes lograron el proceso de adecuación de su gobierno a la nueva ley universitaria. Asimismo, se financiaron tres tipos de acciones que denominaron componentes, tal como el (a) financiamiento para la contratación de bienes, servicios y/o activos no financieros enmarcados en algún proyecto de inversión pública, (b) financiamiento de proyectos de inversión pública o mantenimiento y (c) financiamiento de bienes, servicios o activos no financieros en el marco de proyectos dedicados al fomento de la investigación. Por consiguiente, dividieron el público entre (1) las universidades institucionalizadas según la nueva Ley, (2) las universidades no incluidas en la cuarta disposición de la Ley Universitaria y (3) las universidades que cuentan con comisión organizadora.

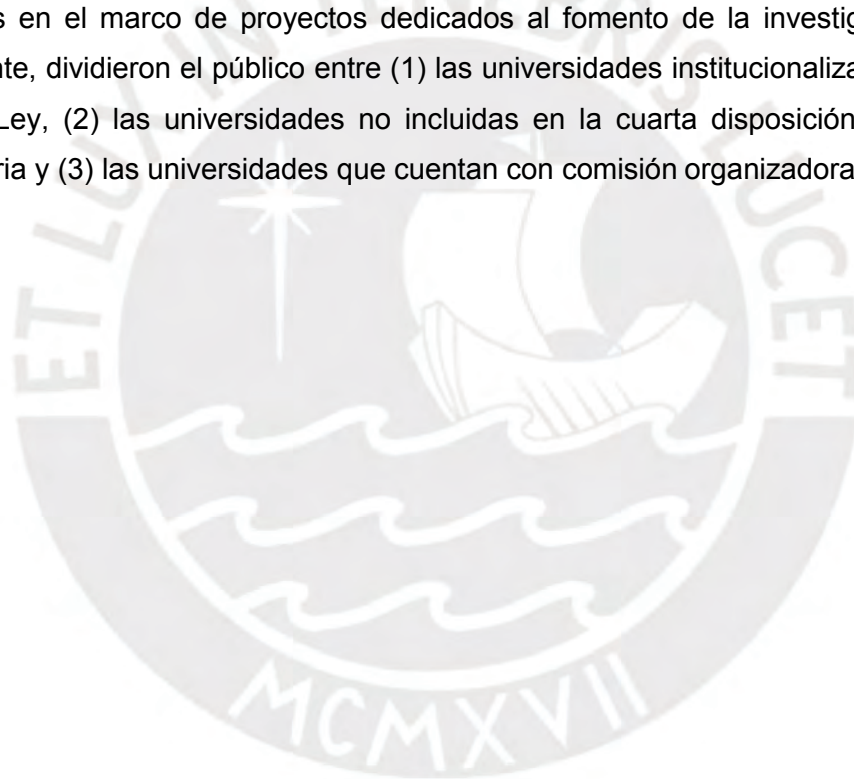


Tabla 6.

Resumen de Compromisos de Gestión 2017.

Tramo 1: Hasta 7 días hábiles después de la firma del convenio.	
1	Elaboración del Plan de Uso de Recursos (PUR) para la ejecución oportuna de los recursos asignados por el MINEDU
2	Formulación oportuna de las especificaciones técnicas (EETT), términos de referencia (TDR) y expedientes técnicos con valor estimado.
3	Actualización del padrón de locales, facultades y carreras de la universidad en el Sistema de Recojo de Información -SRI.
4	Entrega de información sobre el grado de internacionalización de la universidad.
5	Programación Multianual de Inversiones 2018-2020.
Tramo 2: Hasta 25 días hábiles después de la firma del convenio	
6	Formulación oportuna de las especificaciones técnicas (EETT), términos de referencia (TDR) y expedientes técnicos con valor estimado.
7	Actualización del Registro de docentes universitarios en el Directorio Nacional de Investigadores e Innovadores (DINA).
8	Registro de la relación nominal validada de postulantes, ingresantes, alumnos y matriculados y egresados de pregrado del último año (2016) en el Sistema de Recojo de Información -SRI.
9	Elaboración de información para la línea de base sobre estado de la investigación en la universidad.
Tramo 3: 30 de junio de 2017	
10	Modificación del Plan de Uso de Recursos -PUR y formulación oportuna de las especificaciones técnicas (EETT), términos de referencia (TDR) y expedientes técnicos con valor estimado.
11	Reporte de avance del Plan de Uso de Recursos
12	Registro de relación nominal de docentes y personal no docente del año 2016 en el Sistema de Recojo de Información -2016.
13	Elaboración de Reporte de Avance Físico y Financiero de los Proyectos de Inversión Pública en ejecución del año 2017.
14	Elaboración y aprobación del Plan Director de la Universidad.
15	Cumplimiento de Meta de Ejecución Presupuestal.
Tramo 4: 31 de diciembre	
16	Elaboración del Plan de Mantenimiento de Infraestructura Universitaria y Reposición de Activos 2018.
17	Elaboración de Reporte de Avance Físico y Financiero de los Proyectos de Inversión Pública en ejecución del año 2017.
18	Medición de indicadores de desempeño del programa presupuestal 0066 "Formación Universitaria de Pregrado"
19	Implementación del Repositorio Institucional de Trabajos de Investigación y Tesis que se encuentre operativo y adherido al RENATI.
20	Digitalización de Escalafón Docente y elaboración del Plan de Adecuación a requisitos para el ejercicio de la docencia.
21	Actualización de documentos de gestión: Manual de Perfiles de Puesto (MPP) y Cuadro para Asignación de Personal (CAP).
22	Cumplimiento de Meta de Ejecución Presupuestal

Fuente: Compromisos de Gestión 2017

Elaboración propia.

Así, los compromisos de gestión para el año 2017 se pueden agrupar en cuatro bloques. El primero, en fortalecer los procesos de planificación y ejecución del presupuesto; el segundo, en agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública; el tercero, en promover la transparencia y la mejora de la gestión de información en universidades, y, el tercero, en mejorar la planificación y la gestión de la investigación.

Según Zapata (en entrevista), *“si bien los Compromisos de Gestión tienen una naturaleza similar a los Compromisos de Desempeño con las UGEL, una diferencia*

clave es que se comprendió que las universidades son una instancia particular que hay que tratarla con respeto, partiendo de la autonomía en sus objetivos académicos, de investigación, entre otros, donde el trato de respeto no suponga descontrol”.

Para el 2018, el instrumento de incentivos sufrió nuevos ajustes que lo alinearon, según los objetivos propuestos, al PP 0066. Así, mediante Resolución de Secretaria General N° 033-2018-MINEDU "Norma técnica para la implementación del mecanismo de financiamiento denominado 'Fomento para la mejora de la calidad del servicio educativo en las universidades públicas'". Para este año se tuvo por objetivos fortalecer el proceso de formación académica a través de la mejora de docentes universitarios, promover la actualización curricular de universidades públicas, mejorar la provisión de servicios de acompañamiento académico y fortalecer la provisión de servicios educacionales complementarios. Así, se agruparon en dos ejes estratégicos los Compromisos, entre los vinculados al fortalecimiento de la gestión académica (gestión docente y programas curriculares) y los vinculados al fortalecimiento de servicios de apoyo al estudiante (acompañamiento académico y fortalecimiento de capacidades profesionales). Asimismo, una diferencia fundamental a diferencia de los años anteriores es que la política se segmentó en dos públicos, para universidades licenciadas y para universidades no licenciadas.

Gráficamente, se puede concebir la siguiente variación de la política de Compromisos de Gestión durante los últimos tres años:

Tabla 7.

Resumen de las variaciones en los Compromisos de Gestión por años, según dimensiones de análisis.

	2016	2017	2018
Objetivo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programación, formulación y ejecución de presupuesto. 2. Uso del Sistema Integrado de Información. 3. Desarrollo de indicadores vinculado al fomento de la calidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer procesos de planificación y formulación presupuestal. Gestión del PP066. 2. Mejorar ejecución presupuestal. 3. Contribuir al cierre de brechas de infraestructura. 4. Promover la investigación. 	<p>Licenciadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer capacidades de docentes. 2. Promover actualización curricular. 3. Mejorar servicios de acompañamiento académicos. 4. Fortalecer provisión de servicios complementarios. <p>No licenciadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al cumplimiento de indicadores. 2. Asegurar adecuada planificación para licenciamiento.
Monto total	No consigna	240 000 000,00	140 000 000,00
Uso de recursos	Destinados a proyectos y/o actividades vinculadas a los Programas de Fortalecimiento Institucional (4ta disposición final).	<p>Acciones y/o metas que fomentan la mejora de la calidad y el logro de resultados.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer procesos de planificación y ejecución. 2. Agilizar PIP. 3. Promover la transparencia. 4. Mejorar la planificación y gestión de investigación. 	<p>Licenciadas. Dos ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer gestión académica (gestión docente, programación Curricular). 2. Fortalecer servicios de apoyo al estudiante. <p>No licenciadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se establecen metas.
Asistencia técnica	UFD (SPE)	DIGESU. Previa conformidad de UFD	DIGESU. UFD DICOPRO.
Condiciones de selección	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rector reconocido como parte del proceso de adecuación. Contar con Programa de Fortalecimiento 	<ol style="list-style-type: none"> 2. UP institucionalizadas incluidas en 4ta disposición final. 3. UP institucionalizadas y no incluidas en 4ta disposición final. 4. UP que cuentan con comisión organizadora. <p>Condiciones de selección por componentes (3) financiados:</p> <p>Componente 1. Mejora del servicio universitario.</p> <p>Componente 2. Financiamiento de PIP.</p> <p>Componente 3. BBSS para el fomento y fortalecimiento de investigación.</p>	<p>Licenciadas y no licenciadas. Grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. UP institucionalizadas. 2. UP con comisión organizadora y alumnos matriculados. 3. UP con comisión organizadora y no alumnos matriculados.
Evaluaciones	No precisa	04 por año	No precisa
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Recojo de Información (SRI) 2. Plan anual de contrataciones. 3. Programación Multianual de presupuesto. 4. Adecuación a la Ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Uso de Recursos (Componente 1, mantenimiento, rehabilitación de espacios enfocados en alumnos, dx de infraestructura, reposición de equipos, movilidad y pasantía, capacitaciones. Componente 2, PIP en PP0066. Componente 3, investigación). 2. Internacionalización de la universidad. 3. Plan director de la Universidad (OEI, periodo multianual, mapeo de proyectos, etc.). 4. Registro de docentes investigadores. 5. Reporte de avances en PIP. 6. Mantenimiento de infraestructura. 7. Medición de indicadores de desempeño (PP-0066). 8. Escalafón 	<p>Licenciadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer gestión docente. Movilidad, BBSS. 2. Actualizar programas curriculares. BBSS, visita de especialistas, etc. 3. Fomento de acompañamiento académico. Servicios psicopedagógicos, acompañamiento. 4. Mejorar competencia de inserción laboral. <p>No licenciadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de Plan de Uso de Recursos. 2. Actualizar SRI. 3. Especificaciones técnicas para lograr licenciamiento. 4. Reglamento para prevenir hostigamiento sexual. 5. Política de propiedad intelectual. 6. Medir indicadores PP-0066.

Fuente: Compromisos de Gestión 2016, 2017 y 2018
Elaboración propia.

Una dificultad fundamental a lo largo de los tres años, según Verónica Zapata, consistió en hacer entender a las universidades la necesidad del fomento y trabajo de la calidad; *“además, si bien se dice que el problema es el mal uso de los recursos o la ejecución, uno de los problemas concretos es el uso del canon, el cual es un problema que se arrastra de años y que no está bien planificado; dado que no se brindan lineamientos sobre qué o cómo planificar la investigación en correspondencia a los niveles de canon. Esto es algo que no se puede resolver con una Ley o una norma. No es que producto a su ineficiencia no se ejecute, sino que el problema es que no existe una caracterización o una comprensión adecuada sobre el manejo del presupuesto en universidades”*.

En el mismo sentido, Cuenca y Huayanay (en entrevista) coinciden en que, a pesar de los esfuerzos realizados en la comprensión de las universidades como política pública, aún queda como agenda pendiente la articulación entre el sistema de aseguramiento de la calidad. Si bien se han generado instrumentos que fomenten la calidad de las universidades, es necesario comprender el fomento de la calidad como un sistema, el cual se encuentre constituido por procesos secuenciales y graduales bajo la lógica de política pública. Además, Huayanay (en entrevista), aseveró que un proceso de innovación pendiente es la conformación de una propuesta inicial que pretenda vincular ambos procesos.

Cabe resaltar que, en concordancia con Cuenca, Mori, Zapata y Huayanay (en entrevista), concluyen que a partir de la aprobación de la Ley 30220 y la rectoría del MINEDU en la Política del fomento de la calidad en la educación superior universitaria, el Estado asumió su rol conductor en políticas que fomenten la calidad. Además, que comprendió a las universidades como instituciones que generan resultados y contribuyen a formas de generación de valor público.

Finalmente, cabe resaltar que, en consonancia a lo indicado por los entrevistados/as, no se ha encontrado algún documento de política que comprenda un sistema creciente y gradual. Si bien la Política de Aseguramiento de la Calidad da luces y lineamientos sobre esta secuencialidad, no se ha encontrado una descripción de lógica causal sobre esta problemática ni tampoco su lectura desde la producción de valor público, para así identificar el rol de cada institución y, sobre todo, los procesos y productos para generar la mejora de resultados en egresados de las universidades.

4. Marco normativo e institucional⁵

Los instrumentos de política para regular la organización de las universidades aún son incipientes. Estos se enmarcan principalmente en el aseguramiento de la calidad, es decir, en un plano de control y del establecimiento de estándares, mientras que el rol de conducción y planificación aún no ha sido determinado.

Tabla 8.

Marco normativo.

Problemática identificada	Marco que desarrolla problemática identificada
Rectoría en la conducción de la educación superior en el país.	No existe norma que otorgue rectoría para la conducción y planificación del sistema educativo superior universitario.
Rectoría para el aseguramiento de la calidad.	<u>Ley N° 30220. Ley Universitaria.</u> Artículo 1. Objeto de la Ley. “El Ministerio de Educación es el ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria”.

Fuente: Ley N° 30220.
Elaboración propia.

Por otro lado, a nivel de marco institucional, se han identificado ciertas instituciones que cuentan con competencias para abordar ciertas problemáticas de la educación superior en el país. Al respecto, el Ministerio de Educación cuenta con las siguientes competencias en materia de rectoría de la Política de Aseguramiento de la Calidad:

⁵ Se utiliza la forma de presentación de la Guía del Proyecto Final, elaborada por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tabla 9.

Rectoría en la conducción de la Política de Aseguramiento de la Calidad.

Actor identificado	Competencia/función
Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica	Artículo 9. <u>Funciones.</u> g) Dirigir el diseño, implementación y supervisión de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria y técnica, así como dirigir la implementación de las acciones para promover el acceso, permanencia y culminación oportuna de la educación.
Dirección General de Educación Superior Universitaria	Artículo 148. <u>Funciones.</u> a) Planificar, proponer, dirigir, coordinar, monitorear y evaluar la política y documentos normativos para el desarrollo y aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, así como programas y proyectos en dicha materia. b) Dirigir y supervisar el proceso de diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que fomenten la mejora continua de la calidad de la educación superior universitaria. c) Coordinar y articular, en el marco de su competencia, el diseño e implementación de incentivos para mejorar la calidad del servicio educativo. d) Participar y coordinar en el diseño e implementación del sistema de información para el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, supervisar su funcionamiento y elevar reportes periódicos al Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica.
Dirección de Políticas para el Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria	Artículo 151. <u>Funciones.</u> a) Formular políticas, planes y documentos normativos en materia de desarrollo y aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria. b) Diseñar herramientas técnicas que fomenten la mejora continua de la calidad de la educación superior universitaria y contribuyan a su fortalecimiento. c) Administrar el sistema de información para el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.
Dirección de Coordinación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior Universitaria	Artículo 153.- <u>Funciones.</u> d) Coordinar con los organismos públicos encargados del licenciamiento, supervisión, fiscalización y acreditación de la calidad en el sistema universitario, para garantizar la calidad de la educación superior universitaria, en el ámbito de su competencia.

Fuente: DS N° 001-2015-MINEDU.

Elaboración propia.

Así, el Ministerio de Educación, a través de sus unidades orgánicas, tiene capacidad normativa para la conducción y evaluación de la Política de Aseguramiento de la Calidad, expresada en acciones de diseño, dirección, monitoreo e implementación tanto de decisiones de política como de herramientas de incentivos que fomenten la calidad. Además, tiene como una de sus funciones la coordinación con organismos públicos encargados del licenciamiento y la acreditación.

Tabla 10.

Marco institucional

Problemática identificada	Marco que crea entidades/comisiones encargadas de dar lineamientos para atender la problemática identificada
Supervisar la calidad del servicio educativo superior.	<p><u>Reglamento de Obligaciones y Funciones de la SUNEDU (DS 012-2014-MINEDU)</u></p> <p>Artículo 2. La SUNEDU tiene por finalidad supervisar la calidad del servicio educativo universitario así como fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad.</p>
Fomentar la calidad en la educación superior universitaria.	<p><u>Reglamento de Obligaciones y Funciones del MINEDU (DS 001-2015-MINEDU)</u></p> <p>Artículo 147. Es el órgano responsable de dirigir, controlar, promover y efectuar el seguimiento y evaluar las políticas para el desarrollo y aseguramiento de la calidad en la educación superior universitaria, así como de proponer documentos normativos que regulen la vinculación del Ministerio con las universidades públicas y privadas, y que promuevan la mejora y el uso eficaz de los recursos públicos por las universidades, en el marco de su competencia. Depende del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica</p>

Fuente: DS 012-2014-MINEDU y DS 001-2015-MINEDU.

Elaboración propia.

A nivel de políticas públicas, se han identificado dos instrumentos de política que afrontan parcialmente el problema público identificado.

Tabla 10.

Instrumentos de política pública.

Política Pública
Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU. Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.
Decreto Supremo N° 004-2016-MINEDU. Compromisos de Gestión para la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

Fuente: DS 016-2015-MINEDU y DS 004-2016-MINEDU.

Elaboración propia

Capítulo II: La propuesta de mejora

Según la revisión documental realizada sobre los instrumentos de política en materia de educación superior universitaria y el fomento de aseguramiento de la calidad, no se ha encontrado una descripción que defina las causas y consecuencias para definir alternativas de solución. El único análisis causal se ha encontrado en el Programa Presupuestal 0066, de manera que se realizará un análisis sobre sus falencias con el objeto de recoger aspectos encontrados y formular un intento preliminar de árbol de problemas, el cual se sostendrá de las entrevistas realizadas. Cabe resaltar que, durante el análisis, se pretenderá vincular aspectos que fomenten la articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad.

5. Análisis del árbol de problemas del Programa Presupuestal 0066

Según el PP 0066 (MEF, 2016), las inadecuadas competencias en egresados responden a la expansión de la oferta y demanda desequilibrada en la educación superior universitaria, dado que el promedio anual de crecimiento de la demanda, al momento de su formulación, fue de 4.83% (con mayor crecimiento en la oferta privada que en la pública, 7.63% y 1.88%, respectivamente) y el crecimiento desordenado de la oferta, debido a que entre 1980 y 2014 se crearon 2.8 universidades privadas por año y solo una pública (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016). Además, como se señaló en la descripción del problema, esta dinámica se desarrolla en un contexto de lucro educativo, donde la calidad (formación de competencias) quedó en un segundo plano y se priorizó el lucro educativo (DL 882), en tanto que el Estado no regulaba el servicio.

Para esto, el PP analizó diversas fuentes. En primer lugar, sobre cifras del crecimiento de la oferta y demanda, como el II Censo Nacional Universitario (INEI, 2010); en segundo lugar, sobre la percepción del servicio, como la Encuesta de Egresados Universitarios y Universidades –ENEUU (INEI, 2013). En tercer lugar, se analizan fuentes que han comprendido las cifras de expansión, como la dinámica de creación de universidades después del DL 882 entre 1995 y 2010 (Casas, 2012), la tendencia en la oferta y demanda (Díaz, 2008; Benavides, León, Haag, 2015), el impacto de la calidad de la educación superior universitaria en el subempleo profesional (Lavado Martínez y Yamada, 2014). Finalmente, se sostiene en datos sobre los pendientes para que el Estado pueda asegurar la calidad de las universidades (SINEACE, 2013).

Sin embargo, las causas identificadas en el árbol de problemas del PP no tienen evidencia o sustento empírico en la realidad peruana. Dado que se adoptan relaciones causales sostenidas en otros contextos, principalmente en el europeo; esto quizás se deba a que, posiblemente, no existan datos oficiales sobre las universidades públicas, debido a que no existía algún órgano garante de la calidad universitaria que recoja y analice datos, mientras que sí existía una suerte de auto-regulación. Esto demuestra, bajo un análisis del mismo trabajo de investigación, la reducida y limitada producción de evidencia sobre la situación de la educación superior universitaria, pues no brinda certidumbre en si la asignación de recursos y esfuerzos en materia de política generarán, efectivamente, resultados de política en estudiantes y/o egresados.

Por consiguiente, la dinámica de análisis para las alternativas, responden a una lógica funcional, dado que se sostienen en las funciones y competencias de la estructura organizacional universitaria y no sobre un análisis real de la problemática. Finalmente, y, en consecuencia, el PP no analiza cual es el rol del Estado en el marco de la autonomía universitaria, debido a que quien entrega el servicio finalmente son las mismas universidades, en tanto que el MINEDU entrega productos intermedios que sirven de insumo a las universidades. Los productos son los siguientes: (a) docentes con adecuadas competencias, que va desde la selección, ejercicio hasta la evaluación y capacitación docente, (b) infraestructura y equipamiento adecuado, (c) programas curriculares adecuados, como la gestión curricular y el fomento de la investigación, (d) servicios adecuados de apoyo al estudiante.

No obstante, según la literatura revisada, que por cierto no vincula las situaciones en cuestión causa-efecto; sumado al análisis del PP, el análisis a los Convenios de gestión realizado en el estado de la cuestión, las entrevistas y otras fuentes de información, se puede resaltar las siguientes líneas de problema en la educación superior universitaria:

5.1. Sobre el eje docente

Actualmente, no se ha encontrado evidencia en el contexto peruano para determinar si un mayor nivel de competencias y capacidades en los docentes impacta en el resultado identificado en el PP 0066 (MEF, 2016), ni tampoco se ha encontrado evidencia para identificar si hay mayor efectividad en el logro de competencias de los estudiantes si es que cuentan con un docente experto en la materia. Sin embargo, existen datos que se aproximan más a percepciones, sin mayor criterio de

correspondencia. Así, según la Encuesta de Egresados Universitarios y Universidades –ENEUU (INEI, 2013), los encuestados asumen que el rol del docente es un factor importante en el logro de competencias; por tanto, se puede asumir que existe un nivel de correlación.

Por otro lado, según el enfoque de la cadena de valor público, el estudiante y el egresado son los sujetos que reciben el servicio y que, por tanto, son quienes logran cambios en su calidad de vida. Sin embargo, se puede afirmar que esto no ha sido interiorizado en los procesos de desarrollo de competencias y capacidades de los docentes. Así, en concordancia al PP 0066 (MEF, 2016), el docente es un producto más en el marco del servicio universitario y, por consecuencia, no es el beneficiario final del servicio; por tanto, las capacidades deben orientarse al resultado. Sumado a esto, y pese a que no exista evidencia, se puede presumir que no existe una noción de carrera pública (es decir, de asumir al docente como servidor público) o una lógica de meritocracia en los docentes. Esto se aprecia en que la estabilidad docente, como es el caso de los nombrados, perjudica la competitividad, dado que no incentiva la mejora de las capacidades, y el recurso humano con mayor competencia se obtiene por medio de los docentes contratados.

Así, no se ha encontrado evidencia, en la realidad peruana, para vincular bajo una lógica de causa-efecto si es que el desarrollo docente impacta en el logro de resultados de estudiantes y egresados.

Finalmente, no se ha hallado evidencia que permita indicar si existe algún nivel de relación entre la articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad (licenciamiento y acreditación) y el desempeño de los docentes. Teóricamente se infiere que existe correlación, no obstante, se carece de evidencia cuantitativa.

5.2. Sobre el currículo e investigación

Según CONCYTEC (2016), al 2014 el gasto en I+D representó el 0.08% del PBI; sumado a esto, el gasto en I+D durante el 2014 en universidades públicas fue del 13.3% y al 2015 aumentó a 15.7%; mientras que, en universidades privadas sin fines de lucro, esta se mantuvo en 28%. No obstante, no se ha encontrado cifras sobre la producción científica por universidades, ni tampoco sobre cómo se ha distribuido el presupuesto en capital humano. A su vez, existe reducida información sobre la actualización curricular

de las universidades en el marco de la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Tecnológica (PCM 2016); se presume que estas se han ido actualizando acorde al mandato de la Ley N° 30220, sin embargo, esta actualización no supone un análisis cualitativo sobre las mallas curriculares, sino el piso mínimo señalado en el proceso de licenciamiento. Así, se puede inferir que, al no consolidar un sistema articulado de aseguramiento de la calidad, no se podrá tener evidencia sobre el impacto de la rectoría del Estado en procesos de producción científica.

La cuarta condición de las ocho Condiciones Básicas de Calidad del Licenciamiento consiste en "Líneas de investigación". Así, la condición apunta a si existen políticas que fomenten la investigación, el número de proyectos de investigación aprobado, la existencia de un código de ética y si existe algún registro de proyectos y/o documentos de investigación. Como se aprecia, las condiciones no alcanzan a medir calidad de la investigación ni tampoco si se vinculan a I+D o, también, si cumple estándares de investigación. Se presume, como conclusión lógica, que, si el sistema estuviese integrado, existiría un nivel de información de este tipo; es decir, en tanto que el licenciamiento corrobora el mínimo de condiciones para la investigación (como políticas, proyectos, registros, entre otros), la acreditación, como excelencia académica, mediría la calidad de la misma.

5.3. Sobre la rectoría y gestión

El MINEDU es el ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad, sin embargo, quienes diseñan y entregan el servicio son las mismas universidades. En este sentido, los Compromisos de Gestión han desplegado acciones de asistencia técnica en el marco de la Política descrita, que se enmarcan en si la universidad se encuentra licenciada o no licenciada. Sin embargo, el MINEDU no cuenta con una planificación de acciones de fortalecimiento a procesos, acompañamiento o de asistencia técnica permanente a las universidades, entendiendo que su rol rector es de fomento de calidad y no de diseñar o entregar algún servicio al estudiante, y que por tanto su alcance se reduce a procesos de política pública que impulsen productos más no a la intervención directa con estudiantes o egresados. Cabe resaltar que este avance ha sido explosivo en los últimos años, a diferencial tiempo antes de la aprobación de la Ley N° 30220.

Por otro lado, existen escasos instrumentos para el fomento de la investigación, los reducidos que existen se enmarcan en los Compromisos de Desempeño y/o el bono generado por el CONCYTEC.

Además, el análisis de la gestión puede comprenderse bajo dos líneas. En primer lugar, la educación superior universitaria en el país, como ha sido descrita anteriormente, no ha sido planificada, sino que fue construida mediante formas de autorregulación entre la oferta y demanda, sumado a que no existieron estándares e indicadores de calidad que permitan un crecimiento sin detrimento de la calidad (Vega, 2016). Así, la planificación y diseño de la educación universitaria ha sido y es precario. Lo que actualmente existe es un piso mínimo de fiscalización de funcionamiento bajo el rol de la SUNEDU y se debiera apuntar al fortalecimiento de la excelencia que se expresa en la acreditación institucional por parte del SINEACE.

En segundo lugar, se puede apreciar, según el portal SIAF del MEF que la ejecución presupuestaria bordea el 76% en promedio, sin considerar que existe una gran brecha entre universidades; así, se puede interpretar que existe un deficiente manejo presupuestario en la gestión interna universitaria. Sumado a esto, existe un gran monto de recursos no ejecutados que corresponden a asignaciones por canon que se encontraban dirigidas a apoyar la investigación (Ley N° 27506); sin embargo, este monto se ha utilizado para infraestructura sin promoción de capital humano ni procesos de investigación o innovación (según el portal SIAF-MEF, el 2016, se ejecutó el 36% de un total de 600 millones y en 2017 un 49% de un total de 469 millones).

Tomando como premisa la primera línea descrita, no se ha encontrado algún documento de política o planificación que vincule los procesos de licenciamiento y acreditación. Esta situación, como se describió en la fundamentación del problema al ciudadano (1.3), tiene consecuencias en la recepción de una educación superior de calidad. De igual forma, Huayanay (en entrevista), sostuvo que, pese a los esfuerzos realizados, no se ha concretado algún producto desde las coordinaciones entre la SUNEDU y el SINEACE, bajo el ejercicio de rectoría del MINEDU, de modo que aún queda pendiente la resolución de esta tarea. En el mismo sentido, Cuenca (en entrevista) señaló que el MINEDU debe asumir plenamente la rectoría y vincular ambos procesos.

5.4. Sobre el sistema de información

Actualmente no existe un sistema de información que mida los resultados obtenidos en los estudiantes y/o egresados. Incluso, no existe un banco de información que permita determinar el avance de entrega de los productos dirigidos a este fin en el marco del PP. No obstante, existen esfuerzos interesantes sobre generación de información; un caso consiste en el Observatorio Ponte en Carrera, que tiene por objetivo brindar información para que los jóvenes tomen mejores decisiones respecto de su futuro profesional, contribuyendo así a la calidad de la educación superior y la pertinencia de capital humano. Esta plataforma, así, se asocia a brindar información sobre la empleabilidad del país y tiene como fuente principal de información lo reportado en el Sistema de Recojo de Información (SRI) y de las Planillas Electrónicas del Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo (MTPE).

Respecto de la situación de la educación superior, existe información desagregada pero que depende únicamente a las universidades y no bajo un sistema público, abierto y masificado. De igual manera, y muy vinculado al eje docente, existe una débil cultura de medición de desempeño docente; la cual no fomenta la competitividad ni la planificación de incrementos salariales o incentivos acorde a su desempeño realmente efectivo, en tanto que los docentes pueden ver a la evaluación como nociva a su estabilidad.

Además, según Huayanay (en entrevista), actualmente la SUNEDU trabaja en un sistema de información sobre universidades con una gran fuente de información sobre licenciamiento. Cabe resaltar que, por la misma competencia de SUNEDU, el rol principal de este sistema consistirá en generar información sobre licenciamiento y no estrictamente de acreditación o de otro aspecto de las universidades. En conclusión, no existe información sobre el segundo aspecto del aseguramiento de la calidad, que consiste en la acreditación institucional; hecho que debiera ser regulado por el MINEDU bajo la concreción del SINEACE.

6. Causas del problema

El árbol de problemas propuesto supone abordar la integralidad del problema de educación superior universitaria. Así, el problema público corresponde directamente la persona o el ciudadano, el cual, según el PP 0066 (MEF, 2016), consiste en "egresados de universidades públicas con inadecuadas competencias para su desempeño profesional", se toma este problema como problema central, debido a que han existido limitados esfuerzos desde el Estado para identificar el problema central en base a evidencia cuantitativa y cualitativa. La descripción de cada causa se sustentará en función a las fuentes abordadas, tomando como prioridad las entrevistas realizadas y, en segundo lugar, la revisión documental y de instrumentos de política.

No obstante, se ha decidido que, para el presente trabajo de investigación, se profundizarán en las tres primeras causas del siguiente gráfico, pues se encuentran en el marco de la rectoría del MINEDU (el cual es el ámbito de control identificado), en tanto que las demás causas, y sin ánimos de reducir importancia, escapan al alcance del presente trabajo y requieren un análisis posterior.

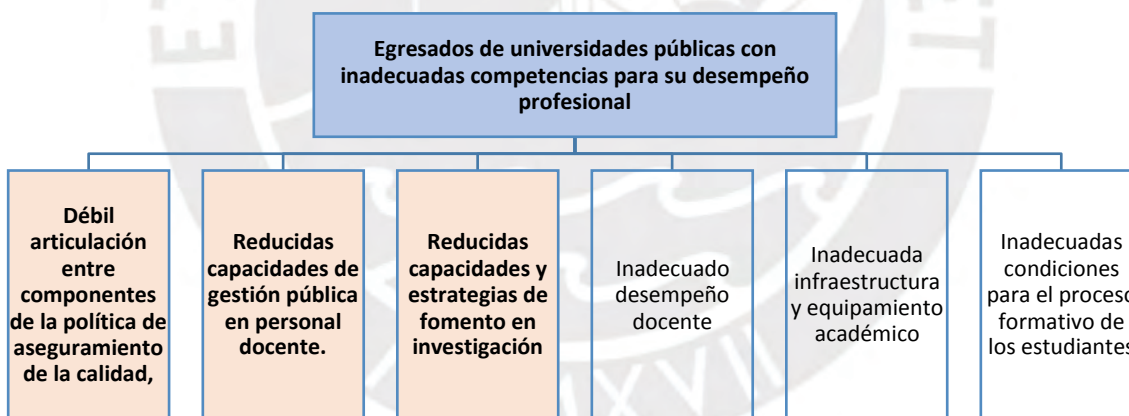


Figura 5. Causas identificadas según análisis del trabajo de investigación

Nota: Se resaltan las que serán descritas según la consideración del párrafo anterior.

Al respecto, a continuación, se describe cada causa y su fundamentación respectiva.

6.1. Causa 1: Débil articulación entre componentes de la Política de Aseguramiento de la Calidad, como respuesta a la precaria planificación y diseño de la educación superior universitaria.

En base a la revisión de literatura y las entrevistas realizadas, se asume que la educación superior universitaria en el país se ha configurado en base a tres factores. Primero, el crecimiento explosivo de la demanda, propio a la gratuidad de la enseñanza de la educación básica y, por consiguiente, la generación de una potencial demanda de educación superior. Segundo, la escasa capitalización de las universidades públicas en el país y su reducción a medida que incrementaba la demanda. Tercero, el fomento desordenado de la oferta privada de educación superior universitaria. Bajo estos tres factores se configuró el *sistema* universitario actual, de modo que su desarrollo no ha sido planificado ni tampoco responde a una agenda constituida como país. En otras palabras, no responde a una lógica de política pública.

Según la revisión de instrumentos de política, no se ha encontrado algún documento de planificación estratégica vinculado a educación superior universitaria, a diferencia de otros países de la región. La planificación se ha restringido únicamente a la educación básica regular, esto probablemente se deba al desarrollo de la industria peruana, dado que no existen empresas masificadas que requieran profesionales o técnicos profesionales.

De igual manera, no existe algún documento que concrete operacionalmente la Política de Aseguramiento de la Calidad, es decir, que describa la cadena de producción de valor público dirigida a estudiantes y egresados. Si bien la política delimita algunas acciones, su carácter es más orientador que el de indicación directa sobre las tareas o actividades de los actores. Así, la Política de Aseguramiento de la Calidad no se ha concretado en algún documento que secuencie los pasos y articule los procesos entre la SUNEDU y el SINEACE, en igual estado se encuentra el CONCYTEC. La evidencia más cercana de un intento de articulación se desarrolló el 2015, pero en adelante no existe evidencia de canales de diálogo conformado (mesas interinstitucionales) ni el desarrollo de instrumentos de acción⁶.

Por otro lado, algunos documentos pretenden ser orientadores en la planificación de la educación superior. Uno de ellos consiste en el Programa Presupuestal 0066,

⁶ Ver: <https://www.sineace.gob.pe/sineace-y-sunedu-trabajaran-en-coordinacion-para-asegurar-la-calidad-educativa-del-pais/>

puesto que, si bien estrictamente no es un documento de planificación estratégica, propone un modelo de universidad que apunte a la competitividad de sus egresados y señala una serie de procesos y productos vinculados a este modelo, más allá que, como se señaló en su análisis, no presente cifras que permitan comprender lógicamente la vinculación entre procesos, productos y resultados. Así, los cuatro productos que orientar⁷ consisten en (1) docentes con adecuadas competencias, (2) infraestructura y equipamiento adecuado, (3) programas curriculares adecuados y (4) servicios adecuados de apoyo al estudiante. Cabe resaltar que el programa presupuestal toma de referencia el diseño institucional actual de las universidades para intentar homogeneizar los flujos de procesos en todas las universidades públicas.

La Política de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Universitaria es un instrumento de política pública, no obstante, requiere operacionalizar el rol de cada actor institucional en el ecosistema de educación superior universitaria. Esto por dos razones, en primer lugar, porque instaura ciertas bases para comprender a las universidades como un sistema universitario bajo la rectoría y vigilancia del Estado peruano y, en segundo lugar, porque asume a la universidad como un mecanismo institucional para proveer el servicio educativo, estableciendo características entre el Estado y la universidad. Sin embargo, esta Política resalta principalmente la rectoría del Estado y las orientaciones mínimas a cumplir y no se ha concretado en planificar el fomento de la calidad en la educación superior como un sistema, debido a que *“no existe en el nuevo esquema una asignación de rectoría sobre la educación universitaria que mire el problema de la demanda, de la cobertura, de la diversidad, de los recursos requeridos”* (Vega, 2016, p.56). Esto a razón que planifica el aseguramiento de la calidad (fiscalizar) y no asume un rol planificador y garante del servicio.

Se asume, además, como premisa de las fuentes revisadas que el avance hasta ahora ha tenido un principal énfasis en el Licenciamiento, hecho que resulta fundamental debido a la precariedad del servicio en el país. No obstante, el otro cabo suelto recae en la acreditación, pues no ha tenido la misma prioridad y solo se ha considerado al licenciamiento como corazón de la reforma y no a la excelencia académica, que se expresa como un resultado del licenciamiento y la acreditación.

Otro documento vinculado a planificación es el Plan Estratégico Multisectorial 2016-2021 del MINEDU, debido a que en su segundo objetivo estratégico sectorial

⁷ Se señala el término orientar debido a que el Programa Presupuestal tiene limitaciones en su implementación, dada la estructura de autonomía universitaria vigente en el país.

(OES2) señala *“Garantizar una oferta educación superior y técnico-productiva que cumpla con condiciones básicas de calidad”*, el cual sostiene que busca garantizar que todos los jóvenes del país la oportunidad de acceder a un servicio educativo de calidad que forme profesionales y técnicos de manera integral, y que permita la producción de conocimiento, ligado a la innovación, ciencia y tecnología que contribuya a la solución de los problemas nacionales y a los desafíos del desarrollo sostenible. Además, específicamente, sostiene acciones vinculadas a la educación superior universitaria, buscando así (1) delimitar acciones vinculadas al aseguramiento de la oferta con condiciones básicas de calidad, (2) producir información confiable, (4) desarrollar mecanismos de fomento de capacidades y (5) fomentar el reconocimiento de investigación con estándares de calidad a docentes y alumnos.

Sumado a estos documentos que caracterizan cierta forma de planificación, se puede considerar al Proyecto Educativo Nacional al 2021, pues su quinto objetivo consiste en *“educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional”*, considerando así tres resultados. En primer lugar, vincula la educación superior a las políticas de desarrollo que impulse el Estado, en segundo lugar, que relaciona las universidades a la producción de conocimiento en el marco de lucha contra la pobreza y, en tercer lugar, sobre la formación de profesionales éticos, competentes y productivos.

Finalmente, al asumir el aseguramiento de la calidad de las universidades como una política pública demanda que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) genere lineamientos y acompañe la rectoría del MINEDU en materia de planificación. Sin embargo, a la fecha no se ha producido algún documento de planificación ni tampoco se ha encontrado evidencia de procesos de asistencia técnica.

Como se analiza, en el país existen intentos de planificación estratégica a nivel de la educación superior universitaria que permita entender el nivel superior como un sistema o, en su otro aspecto, como un sistema de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, los esfuerzos no se encuentran articulados o tienen como limitación la autonomía universitaria. Una forma de entender que estos instrumentos no se encuentran articulados es comparando los productos que pretende alcanzar el PP, las acciones estratégicas del PESEM del MINEDU y las prioridades de la Política de Aseguramiento de la Calidad, sin contar con el marco general de una política de carácter prospectivo como el Proyecto Educativo Nacional.

Se concluye que tanto el PESEM como la política de aseguramiento tienen vinculación a nivel de sus aspiraciones, sin embargo, estos no se articulan con la provisión de recursos económicos y la cuantificación de indicadores (PP). Esto permite inferir que los aproximados de planificación estratégica se encuentran por un lado y la planificación económica por otro, generando desorden en la elaboración e implementación de una política integral. En suma, la intervención del Estado a nivel de planificación no es explícita y se encuentra desarticulada, debido a que la orientación del MEF no tiene correspondencia con las prioridades establecidas por el MINEDU.

Como segunda conclusión, los procesos de aseguramiento de la calidad no se encuentran vinculados. Si bien existen competencias por parte del SINEACE, mediante la Ley N° 28740, y competencias por parte de la SUNEDU, Ley N° 30220, es el MINEDU el asegurador de la calidad, de modo que se encuentra bajo su rol constituir espacios de articulación técnica entre ambas caras de la Política del Aseguramiento de la Calidad. A la fecha no se ha encontrado algún documento que delimite orientaciones o evidencia sobre espacios interinstitucionales, aspecto que ha sido corroborado mediante las entrevistas realizadas.

6.2. Causa 2: Reducidas capacidades de gestión en personal docente, que sostiene sus actividades únicamente al marco del licenciamiento y no hacia la acreditación

Según una presentación del Consejo Nacional de Educación –CNE (Burga, 2018), la situación de los docentes se estructura en cuatro premisas. Primero, que las acreditaciones de maestría y doctorales son deficientes, de modo que es un desincentivo para el aumento de grados; segundo, el reducido apoyo a la investigación del docente universitario, tercero, las publicaciones sin arbitraje de calidad, de modo que genera abundancia de las mismas y poca calidad y, cuarto, la ausencia de apoyo estatal a los programas públicos de posgrado.

Esta situación además es resalta además por medio de ex servidores/as o servidores públicos vinculados al tema de educación superior universitaria. Así, según Verónica (en entrevista) sostiene que una de las dificultades durante el proceso de reforma universitaria han sido las capacidades de gestión de los docentes, principalmente en el manejo de recursos por canon minero y las actividades de planificación. Esto se condice con lo señalado por Carlos (en entrevista) pues sostiene

que un gran factor de la situación actual de las universidades es la reducida incorporación de la lógica de carrera pública en sus actividades académicas y no académicas y, por consiguiente, en contribuir a la situación actual de las mismas universidades.

Asimismo, manifiestan que, en el proceso de implementación de la Ley Universitaria, muchas autoridades universitarias expresaban que no sabían administrar sus recursos económicos y que incluso tenían dificultades para conocer el porcentaje de ejecución de su presupuesto, expresando así una desarticulación entre el rectorado y las áreas especializadas en planificación y presupuesto. De igual manera, resaltaron que, en el marco de la carrera pública, las autoridades no dominaban los sistemas administrativos del Estado peruano y cada universidad mantenía diversas maneras de comprender la dinámica de recursos humanos y planificación, de modo que las estrategias de gestión pública dirigidas a generar valor público no han calado en las universidades.

Diversos factores promueven esta situación. Uno de ellos consiste en la reducida capacidad del Estado para recabar información sobre la realidad de las universidades. Al respecto, el SINEACE (2016) sostiene que después de 7 años de haber iniciado el proyecto de Sistema de Información para la Gestión Universitaria -SIGU, solamente se ha construido un 20% de las dimensiones requeridas, debido a que el sistema no se encuentra activo, la información es insuficiente, no se realizan filtros de calidad a la información existente y las bases de datos se encuentran dispersas. Por otro lado, resalta que el Sistema de Recojo de Información de Educación Superior -SRI, recaba un módulo dirigido a docentes con el objeto de implementar estrategias para el fortalecimiento de capacidades, sin embargo, la herramienta no se encuentra validada y genera un elevado costo el procesamiento y validación de la información registrada debido a que no tiene interfaces de articulación con otros registros de información, además que la tecnología es desfasada.

Otra variable que influiría en las reducidas capacidades de gestión es el salario de los docentes universitarios. Ante esta situación, en el marco de la Reforma Universitaria, se aprobó el Decreto Supremo N° 418-2017-EF, que aprobó el *monto de la remuneración mensual de los Docentes Contratados de la Universidad Pública; y establece los criterios y condiciones para la determinación y percepción del referido*

*monto de remuneración*⁸. En el mismo sentido, en el primer trimestre del 2018, mediante Decreto Supremo N° 084-2018-EF, se aprobó la *Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 a favor de las Universidades Públicas para financiar el costo diferencial del pago de la remuneración del docente contratado de la Universidad Pública al que se refiere el Decreto Supremo N° 418-2017-EF*.

Así, se transfirió S/ 150 millones a las universidades públicas para el incremento de las remuneraciones para docentes ordinarios, beneficiando así a 18 mil catedráticos (MINEDU, 2018). Así, la remuneración de docentes auxiliares pasó de S/ 2.008 a S/3.658, lo que representó un aumento de 82%. De igual manera se aumentó la remuneración de docentes asociados, de S/ 3.008 a S/ 4.658, representando un incremento del 55%. Finalmente, los docentes principales, que percibían S/ 6.707, tuvieron un aumento de 13% y su sueldo se elevó a S/ 7.557. Cabe resaltar que no se puede afirmar algo con el nuevo aumento, puesto que ha sido algo reciente y no se puede determinar causalidades, es decir, si el incentivo económico impacta directamente en las capacidades de gestión de los docentes.

6.3. Causa 3: Reducidas capacidades y estrategias de fomento en investigación como componente básico dirigido a la excelencia

Según el I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación (INEI, 2016), respecto al gasto interno en investigación y desarrollo, para el 2015, esta cifra se incrementó a S/ 518 millones de soles (de S/ 438 millones en el 2014), no obstante, representó el 0.08% del PBI, siendo así el porcentaje más bajo de la región y muy alejado de las cifras de la OCDE (2.38%). Según el sector institucional, las universidades y los institutos públicos de investigación son las que más gasto han ejecutado en investigación y desarrollo. En el año 2014, el gasto de las universidades representó 43.2% del gasto total, cifra que aumentó a 46.8 por ciento del gasto total en el año 2015. Sin embargo, se marca diferencia entre las universidades públicas (15.7%) y las universidades sin fines de lucro (28.0%), mientras que las universidades con fines de lucro (3.1%).

Perú figura el 2013 con 100 universidades pero cuenta solo con 8 universidades que superan la frontera de más de 100 publicaciones en el quinquenio 2008-2012. Seis

⁸ Durante el 2017, el Ministerio de Educación transfirió S/115 millones con el objetivo de incrementar la remuneración de los docentes ordinarios.

de estas universidades aparecen en la categoría *investigación ocasional* en el rango de 21 a 100 investigaciones promedio anual; mientras que el resto, las más productivas de las universidades peruanas, aparecen en la categoría *emergentes a la investigación* en el rango entre 101 y 245 investigaciones promedio por año (Vega, 2016).

Respecto a la administración de recursos para investigación, la Ley 28077⁹ señala, en su artículo 6, numeral 6.2, que “*los gobiernos regionales entregarán el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional*”. Sin embargo, la evidencia sostiene que los recursos no se utilizan en la producción académica. Según Dargent y Chávez (2016, p.22), esto se debe a que las universidades encuentran “*trabas burocráticas, problemas administrativos, dificultades para gestionar y procesar los fondos, así como aprobar los proyectos de infraestructura para la investigación autorizados*”, junto a prácticas clientelistas de las universidades. Eventualmente este escenario cambiaría ante la nueva Ley Universitaria, puesto que la misma investigación resalta que un factor para no usar el canon es que la producción académica carece de criterios meritocráticos internos de evaluación.

Respecto a los investigadores, en un informe realizado por Burga (2018), describe que en el 2017 se implementó un primer incremento de S/ 300 para principales y S/ 950 para asociados y auxiliares, sumado a que desde mayo del 2017 se paga el Bono Docente Investigador, que representa el 50% de su remuneración, dirigido a 374 investigadores. Además, resalta que para el 2018 se estimó que este beneficio alcance a 600 docentes investigadores. No obstante, pese a estos incentivos, el porcentaje de docentes aún es relativamente bajo, pues el Registro De Investigadores En Ciencia y Tecnología (REGINA) del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), señala que existen 2278 investigadores (REGINA, 2018), de un total de 51.233 docentes tanto en universidades públicas como privadas (Burga, 2018), es decir, solo el 4.45% se encuentra registrado como investigador.

⁹Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506, Ley del Canon.



Figura 6. Incremento de remuneración con Bono Docente Investigador.
Fuente: Burga, 2018.

Como se aprecia, existen problemas tanto en la producción académica como en la administración y uso de recursos ordinarios y directamente recaudados dirigidos a procesos de investigación.

7. Revisión de alternativas

Sobre las causas identificadas, a continuación, se realizará una revisión de casos de otras realidades con el objetivo de recabar mayores referencias que permitan sostener elementos de la propuesta de innovación.

7.1. Alternativa 1. Mecanismos de incentivos económicos

Finlandia, por su lado, con el objetivo de incentivar el fomento de la investigación, en el marco de su reforma en la educación superior, utilizó diferentes instrumentos de financiamiento, centros de excelencia y otras formas de colaboración. Para promover los desempeños a conseguir a través del financiamiento, conformaron una serie de estrategias de participación de universidades en actividades de transferencia de conocimiento vinculados al desarrollo económico y social del país (OECD, 2017a). Noruega tuvo un proceso similar, pues los gobiernos introdujeron programas de financiamiento basados en recursos externos e incentivos para elevar el nivel de calidad de la investigación y promover reformas internas dentro de las universidades. Una de las líneas que tomaron de camino es la mejora del liderazgo al interior de las universidades y la mejora en los procesos de las carreras profesionales. Estos cambios, además, fueron promovidos mediante la Norwegian Agency for Quality Assurance in

Education (NOKUT), que dirigió fondos para investigación y educación en un solo flujo, orientado a la investigación, y no en distintos rubros; no obstante, a diferencia de nuestra realidad, todos los aspectos de desarrollo fueron regulados mediante una misma Ley (OECD, 2017b).

Estos dos ejemplos esbozan que los mecanismos de financiamiento como alternativa de incentivos para la calidad cobra vital importancia, más aún si los fondos van relacionados entre ellos. Así, si bien no se ha hallado evidencia sobre el fortalecimiento de capacidades en gestión o formas para vincular procesos de aseguramiento de la calidad, éstas podrían vincularse a mecanismos de financiamiento en la realidad peruana. Es decir, que la política basada en incentivos del licenciamiento (Convenios de Gestión) tenga una extensión a procesos de acreditación o tenga alguna faceta sobre actividades de fortalecimiento de capacidades en gestión pública dirigido al personal directivo de universidades. De esta manera se puede inferir que, a través de una adecuada y escalonada distribución de herramientas de incentivos, la acreditación -que consiste en un proceso voluntario- podría parecer una obligación para que así la universidad pueda competir en el mercado universitario.

Zapata y Tejeda (2016) analizaron las herramientas de incentivos en Chile y hallaron que se desarrollaron mecanismos interesantes para el fortalecimiento y promoción del cambio desde los mecanismos de incentivos, así se constituyeron iniciativas de política pública dirigidas a incrementar los programas de becas doctorales al extranjero (Becas Chile) e iniciativas para el fortalecimiento de los instrumentos que incentiven docentes investigadores a través de fondos de investigación. Por otro lado, se promovió una Ley de Incentivo al retiro que promueve la renovación de la plana académica (Ley 20.996) y por ende genera mayor competitividad de docentes en el ascenso. Además, en concordancia con Michavila y Martínez (2016), han dependiendo también a las políticas internas optadas por las mismas universidades, que van desde las exigencias mínimas para ingresar a la carrera hasta la evaluación misma de los docentes. Chile, por ejemplo, ha tenido una tendencia de una mayor presencia del Estado en la educación superior universitaria, a través de la ampliación de mecanismos de financiamiento, además del aumento de los recursos destinados; de igual manera, introdujo mecanismos de regulación como el licenciamiento y la acreditación, además de acciones de asistencia técnica y acompañamiento. Asimismo, se resalta que el sistema de acreditación ha puesto mayor énfasis en la evaluación de resultados, sin embargo, actualmente se espera una nueva discusión sobre la forma de aseguramiento de la calidad en la realidad chilena (Zapata y Tejeda, 2016).

Esta experiencia supone, nuevamente, el uso de mecanismos de incentivos en la adquisición de competencias en investigación, las cuales podrían emplearse para promover capacidades de gestión y/o orientación en herramientas que fomenten la calidad.

7.2. Alternativa 2. Programas de capacitación para autoridades o servidores universitarios

El MINEDU (2017) en el marco de la reforma universitaria, realizó dos programas de capacitación dirigido a servidores y autoridades de universidades públicas con el objetivo de fortalecer capacidades de liderazgo y gestión, además de mejorar la administración de recursos públicos y la calidad del servicio educativo. Este Programa de Capacitación estuvo dirigido a 43 autoridades de 21 universidades públicas en 17 regiones, entre rectores, vicerrectores, decanos y directores, que serán certificados por la Escuela de Posgrado de la Universidad del Pacífico y el MINEDU. Por otro lado, se realizó otro programa denominado Buen Gobierno, dirigido a 47 funcionarios administrativos, que tuvo por finalidad fortalecer las competencias de gestión de los jefes de las áreas de Calidad, Administración, Planificación, Presupuesto, Unidad Formuladora y Abastecimiento, que serán certificados por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el MINEDU, además de brindar información sobre los sistemas administrativos del Estado¹⁰.

En suma, el esfuerzo peruano se ha centrado en fortalecer capacidades en gestión pública a docentes universitarios, posibilitando así tanto la incorporación de lógica de política pública en los servidores universitarios como en el fortalecimiento de capacidades para la administración de recursos y el dominio de sistemas administrativos.

¹⁰ Modernización de la gestión pública, planeamiento estratégico, presupuesto público, programación multianual y gestión de las inversiones, gestión de recursos humanos, abastecimiento y control.

7.3. Alternativa 3. Creación de unidades de capacitación en el Estado y las mismas universidades

España desarrolló una estrategia similar a la peruana, salvo por el hecho que en Perú han sido solamente dos programas de capacitación en tanto en España se ha creado una unidad que funciona como programa. El Programa de Apoyo a la Evaluación de la Actividad Docente del Profesorado universitario (DOCENTIA), de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), tiene por objetivo de apoyar a las universidades, que son las encargadas de garantizar acciones de capacitación y desarrollo de competencias, en el diseño de mecanismos propios para gestionar la calidad de la actividad docente universitaria e impulsar su desarrollo (ANECA, 2018). Este programa responde a los Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior.

Al mismo tiempo, según Gómez (2007), la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid, desde el año 2005, realizó un proyecto sobre innovación y mejora de la calidad docente en el área de trabajo social, con el objetivo de virtualizar las asignaturas como apoyo a la docencia de tipo presencial, dirigido al aprendizaje de los alumnos. El componente fue que las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) resultó el componente principal, puesto que los docentes fueron mediadores y promotores de los procesos virtualizados. Así, una propuesta de innovación podría consistir en presentar buenas prácticas de gestión universitaria a través de canales virtuales a docentes.

8. Transformación del árbol de problemas a medios

Los medios reflejan los cambios específicos que se espera alcanzar con las intervenciones planificadas con el fin de lograr los objetivos del proyecto, estos se colocan en positivo en función a las causas del problema (MEF, 2014). Tomando en consideración lo señalado, el trabajo de investigación propone los siguientes medios que toman como referencia y orientación las fuentes primarias (entrevistas), fuentes secundarias (documentos normativos, de casos o de política) y, por tanto, consisten en consideraciones personales del autor:

8.1. Medio 1: Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE.

Actualmente, no se ha encontrado evidencia sobre algún nivel de coordinación y articulación entre el licenciamiento y la acreditación, es decir, entre la SUNEDU y el SINEACE, regulado por el MINEDU como espacio rector de la política de fomento de la calidad, pese a que es función de una de las direcciones de línea de la DIGESU. La propuesta de mejora de la efectividad en el nivel de coordinación y articulación toma como metodología a la noción de *co-creación*, puesto que se aspira a la construcción de un ecosistema que implica cuatro cambios simultáneos en la creación de soluciones: liderazgo, conocimiento, proceso y estructura.

Al respecto, en el componente de *liderazgo*, se propone, en función al análisis realizado, el fortalecimiento de la Rectoría del MINEDU en la PAC, debido a que, si bien actualmente se generan los convenios de gestión para fomentar el licenciamiento de las universidades, la rectoría no se ha expresado en formas de planificación de la excelencia académica o la planificación en sí de la educación superior universitaria, que se vincularía con la acreditación.

Respecto al *conocimiento*, se propone la vinculación o articulación de sistemas de información. Según información de Carlos Huayanay (en entrevista), la mayor concentración de información es sobre el proceso de Licenciamiento y no sobre indicadores vinculados a la acreditación, de modo que existe un vacío en la generación de evidencia para de decisiones en materia de fomento de la calidad dirigida a procesos de acreditación.

Sobre el *proceso*, se propone la redefinición del flujo en la Política de Aseguramiento de la Calidad (PAC), puesto que tanto SUNEDU como SINEACE trabajan de manera independiente en acciones de su competencia y el MINEDU no ha establecido algún canal de diálogo o establecimientos de lineamientos para implementar la PAC. Es decir, normativamente se encuentran como procesos de la PAC, no obstante, funcionalmente no operan como un sistema de aseguramiento de la calidad.

Finalmente, se sugiere la noción de *estructura*, es decir, se sostiene la necesidad de conformar un espacio de articulación interinstitucional, en cabecera por el MINEDU que permita dialogar ambos sistemas y articular la implementación de ambas leyes.

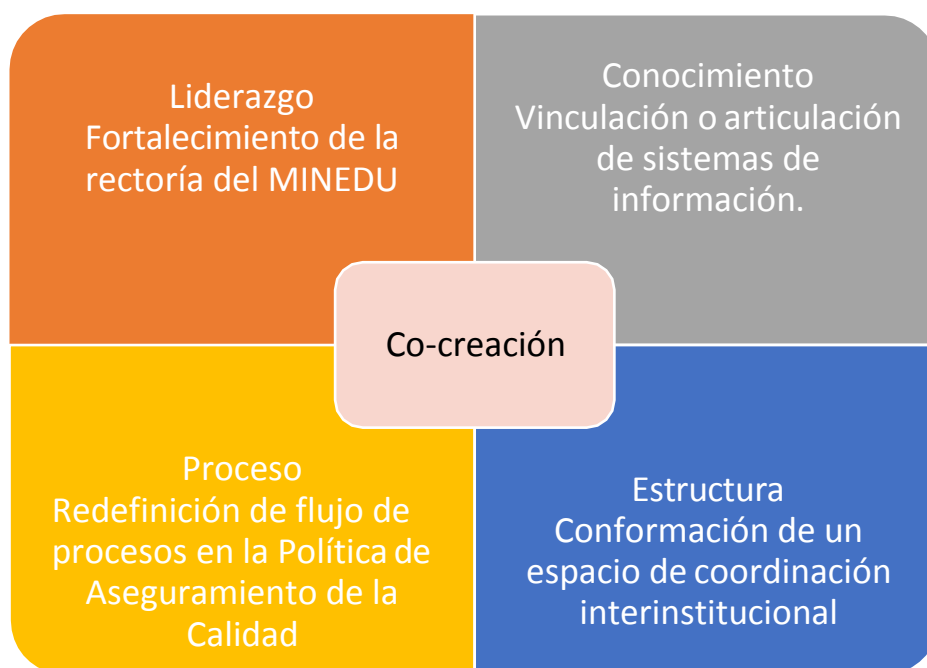


Figura 5. Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE, desde la metodología de co-creación. Elaboración propia.

8.2. Medio 2: Eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad.

Esta propuesta se basa en la metodología del *Agile-Scrum*, debido a que la eficacia de la rectoría se basa en la obtención de resultados en el menor tiempo posible por parte del MINEDU, articulando así a la SUNEDU y el SINEACE. Además, porque esta metodología sirve en entornos complejos, con la aspiración a resultados rápidos y bajo requisitos cambiantes.

Operacionalmente se proponen reuniones de coordinación mensual con resultados medibles y a través de la gestión desde el MINEDU, considerando que existirán diversas variables por los tiempos propios a cada entidad. Bajo este esquema, el *product backlog* consistiría en todas las tareas que deben realizar las tres instituciones, el *sprint backlog* serán las tareas posibles de hacer bajo un marco planificado y articulado, el *sprint* es la ejecución de la tarea buscando un incremento del producto potencialmente entregable y finalmente la revisión constante a través de reuniones. Cabe resaltar que esta metodología se encuentra más asociada a entornos empresariales donde se entregan productos, aquí los productos no serían entregados a

los clientes, sino que permitiría dinamizar los puntos de acuerdo y de tareas inmediatas a realizar por las instituciones.

9. Estructura de la solución

Para construir la propuesta de mejora se utilizarán, como insumo principal, las entrevistas realizadas; como segundo insumo referencial se emplearán elementos puntuales de las alternativas revisadas y, en tercer lugar, las premisas concluidas por el autor del trabajo, de modo que no se podrán citar ciertos elementos, sin embargo, se enunciarán los puntos que se basan en opiniones y premisas personales. Cabe resaltar que se ha recurrido a esta metodología de construcción debido a la reducida evidencia documental sobre experiencias ante el problema identificado. Por supuesto que el abordaje de este problema es reciente y supone mayores espacios de reflexión, además, esta situación es herencia de la falta de rectoría del Estado en la conducción de la política universitaria.

9.1 Selección de medios

La transformación del problema propuesto consiste en una solución mediante la articulación y coordinación entre entidades. La propuesta no sugiere algún cambio en la legislación, sino que se encuentra en la competencia y el alcance del MINEDU y las instituciones involucradas.

La aspiración de la propuesta consiste conformar un único sistema de aseguramiento de la calidad, que se base tanto en la articulación de sistemas de información, es decir, del licenciamiento y de acreditación, como de la secuencialidad y coordinación de instrumentos de política que incentiven la conducta de las universidades en la promoción de la calidad.

Sin embargo, la apuesta real, más no la aspiración, consiste en conformar un **espacio de articulación interinstitucional**, en concordancia con Huayanay (en entrevista). Esto permitiría potenciar que el fin de la calidad es el logro de la excelencia académica y la internacionalización y no solamente el logro del licenciamiento, como se ha venido manejando el contexto últimamente.

Se asume, además, que conformar nuevas estructuras o nuevos procesos generaría desincentivos en la implementación de la propuesta. Así, el ámbito propositivo consiste en la **vinculación de procesos ya existentes** y, en medida de lo posible, la reorientación de los productos que generen las instituciones involucradas.

Cierto es que la propuesta puede atravesar por diversas dificultades propias a cualquier espacio de coordinación que se haya conformado en el Estado, como es la sostenibilidad del espacio y la operatividad de los acuerdos a los que arribe. Un ejemplo de esto constituyen las comisiones multisectoriales, puesto que diversas fueron eliminadas ¹¹ por su inoperancia y se han generado lineamientos ¹² específicos que deberán cumplir las comisiones existentes y las que vayan a crearse. En efecto, la situación de inoperancia se desarrolla en comisiones multisectoriales, hecho que no sucedería en una comisión que articule los procesos de aseguramiento de la calidad puesto que responderían a la competencia del MINEDU.

En efecto, para enfrentar el problema y en base a lo expresado, se decidió seleccionar los siguientes medios:

- a. Medio 1: efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE.
- b. Medio 2: eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad.

¹¹ Decreto Supremo que aprueba la extinción de Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo y dicta otras medidas complementarias. Decreto Supremo N° 120-2018-PCM. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-extincion-de-comisiones-comi-decreto-supremo-n-120-2018-pcm-1722463-1/>

¹² Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo. Directiva N° 001-2013-PCM/SC. Disponible en: <http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/files/comisiones/marcolegal/Directiva%20N%C2%B0%20001-2013-PCM%20SC.pdf>

9.2. Cambio Innovador

9.2.1. Definición de innovación en el sector público

Las razones para innovar en el sector público son diversas, una motivación particular es que fomenta la mejora de la prestación de servicios públicos, incrementa la eficiencia, cobertura y equidad, y crea externalidades positivas en el resto de la economía (OECD, 2010).

Las definiciones de innovación en el sector público son múltiples. No obstante, tratando de presentar un amplio marco de referencia se realiza la siguiente cita textual de Ramírez (2012, pp.12-13), con el objetivo de hacer un recuento de diversos puntos de vista sobre innovación:

Tabla 11.

Resumen de conceptos sobre innovación en el sector público.

¿Qué se entiende por innovación en referencia al sector público?	
Moore et al, (1997)	Definen la innovación en términos de novedad y el grado de cambio en relación con la organización: "Una innovación es cualquier cambio razonablemente significativo en la forma en que una organización opera, se administra o define su misión básica".
Mulgan y Albury (2003)	Son "nuevas ideas que funcionan", para luego precisar que: "La innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad".
Osborne y Brown (2005)	La innovación es un proceso diferente a la invención y consiste en la aplicación y/o adaptación de nuevos conocimientos: Hay tres elementos implicados: los actores (innovadores), el proceso (la innovación) y los resultados (innovaciones). El elemento central que distingue la innovación del cambio incremental es el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de organización, producto/servicio o mercado.
Hartley (2006)	Son nuevas ideas que se aplican, que por lo general son lo suficientemente duraderas como para afectar de manera apreciable el carácter o las operaciones de la organización (y por tanto son mucho más que mejoramiento continuo), que son reconocidas como tales por los actores clave interesados y que no necesariamente son exitosas.
Proyecto Publin (Koch y Hauknes, 2006)	La innovación en el sector público radica en "hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el repertorio de acciones o comportamientos con un objetivo específico en mente".
National Audit Office – NAO UK (2006)	La innovación es tener ideas nuevas, desarrollando las mejores y aplicándolas de tal manera que hay (al menos) una buena probabilidad de que van a mejorar los métodos con los que opera la organización y/o realiza sus actividades. Las nuevas ideas sin algún grado de aplicación no son suficientes.
CEPREDE (2006)	La innovación en el sector público, "debería ser definida en un sentido más amplio, como todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad".
Audit Comission (2007)	Son las prácticas realizadas por las organizaciones con el fin de mejorar el producto o servicio que prestan, caracterizado por: - Cambio: cambio radical e impacto. - Novedad: es algo nuevo para la organización en cuestión. - Acción: supone llevarlas a cabo, no sólo es una "buena idea".
Geoff Mulgan (2007)	La definición más simple es que la innovación en el sector público apela a que las nuevas ideas funcionen en la creación de valor público. Las ideas tienen que ser, por lo menos en parte, nuevas (en lugar de sólo mejoras), tomadas en cuenta (en lugar de ser sólo buenas ideas) y útiles. Esta definición, por lo tanto, requiere que las innovaciones deben ser nuevas, estar implementadas y tener un impacto positivo en la creación de valor público.

Fuente y elaboración: Ramírez (2012).

Así descrito, la presente propuesta se sostiene en lo definido por Koch y Hauknes, 2006 (citado por Ramírez, 2012), puesto que se pretende realizar algo diferente con un objetivo claro por todas las instituciones, debido a los compromisos de política pública adoptados.

9.2.2. Tipos de innovación en el sector público.

Palma (2014), señala dos tipos de innovación en el sector público y alude a que la innovación radical resulta compleja en este espacio puesto que requiere de un entorno estable y con menores cambios tecnológicos, dos hechos que suelen suceder en el Estado. Por ende, la innovación incremental tiene atractivos beneficios para las instituciones públicas. Así, puntualiza que “las innovaciones incrementales se caracterizan por crear pequeñas mejoras a los productos o procesos existentes. Esta cobra sentido cuando se ha definido el objetivo y se requiere una ruta de planificación para resolver el problema, desconociendo lo que se encontrará. La práctica continua de mejora de procesos y el involucramiento de las personas de la organización son características clave de este tipo de innovación”.

Por otro lado, la innovación radical consiste en un cambio significativo que afectará a la empresa o a la tecnología usada. Supone el rediseño de procesos y busca mayor impacto en la organización. Este tipo de innovación no comienza del proceso existente, sino que elabora un nuevo proceso y lo implementa de cero (reingeniería de procesos).

Ambos tipos de innovación son importantes y por la naturaleza del problema propuesto, se tomará como enfoque a la innovación incremental, puesto que se proponen cambios graduales y ajustes a los procesos de coordinación entre ambas instituciones.

Por otro lado, Rey (2017) propone que la innovación pública puede subdividirse en dos grandes ámbitos:

1. Sobre servicios a la ciudadanía, que consiste en la creación y mejora de políticas, productos y servicios de impacto directo en la ciudadanía,
2. Sobre procesos internos, que supone la mejora de procesos y políticas de gestión internas dentro de la administración.

A su vez, el mismo autor sugiere que las innovaciones públicas pueden clasificarse en seis tipos:

1. “De servicios (servicios): Creación o mejora de servicios públicos. Se crea o mejora el “producto” final que recibe y percibe la ciudadanía.
2. De procesos (flujos): Cambios en los flujos de los procesos que transforman el modo en que se trabaja internamente.
3. De cultura y gestión del personal público (personas): Cambios en las políticas de gestión de las personas que trabajan dentro de la Administración para mejorar su actitud y aptitud.
4. Organizativa (estructuras): Modificaciones en los organigramas, las estructuras organizativas y los modelos de liderazgo.
5. De marco administrativo interno (normas): Modificaciones en el marco regulatorio administrativo interno para simplificar procesos y liberar la creatividad en el funcionariado.
6. De políticas públicas (legislación): Cambios en la producción legislativa y en el diseño de políticas públicas” (Rey, 2017, p.4).

Por lo señalado, la innovación presentada pertenece al ámbito de los procesos internos, puesto que se pretende mejorar procesos de gestión internos a la administración pública y, lógicamente, de tipo de procesos, puesto que se pretende vincular flujos de procesos ya existentes.

9.2.3. Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE.

Este medio se basa en una propuesta de co-creación, por lo que resulta fundamental el rol de la gestión del conocimiento. Así, se pretende fortalecer los espacios de coordinación de sistemas de información como motor de innovación y articulación de la Política de Aseguramiento de la Calidad. Por consiguiente, en base a lo expuesto por Denner y Díaz (2013), se pretende innovar desde el conocimiento existente mediante una estrategia de personalización, es decir que se base en el trabajo de articulación entre especialistas (person-to-person).

Además, la propuesta se basa en conformar un espacio que genere la vinculación entre el personal de ambas instituciones y la programación de resultados en el corto plazo. Así, se parte de cuatro aspectos relevantes para que el proceso de compartir y co-crear conocimiento pueda tener éxito, en concordancia con lo señalado por Weissbluth, et al. (2014):

1. Priorizar el contacto cara-a-cara, a través del intercambio de ideas y conocimiento tácito. Esto debido a que la generación de confianzas y construcción de capital social entre los participantes en un proceso innovador es crucial.
2. La resolución de asuntos será secuencial y no de una sola vez, por tal razón la existencia de una única instancia no favorece el intercambio de conocimiento.
3. Disponer de facilitadores que permitan fortalecer el intercambio de conocimiento y mantener el proceso activo y sostenible.
4. Identificar y alcanzar resultados visibles en el corto plazo o, en su defecto, disminuirá el interés de los involucrados.

La propuesta, así descrita, resulta innovadora más no inventiva, puesto que actualmente el sistema de aseguramiento de la calidad no se encuentra articulado y no se han conformado espacios de coordinación entre el SINEACE y la SUNEDU. Más aún, no se han establecido agendas articuladas mediante la vinculación de necesidades y productos específicos. Además, no resulta inventiva debido a que no se propone la creación de una nueva entidad, ni la creación de algo *“técnicamente nuevo como lo es la producción de una síntesis inédita de ideas o una nueva organización de medios con vistas a un fin, poniendo en juego conocimientos y relaciones de elementos ya conocidos con anterioridad”* (Urrutia, 2003, p.2).

9.2.4. Eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad.

Como punto previo para el detalle de las acciones a desarrollar en el marco del fortalecimiento de la rectoría, es pertinente tener en cuenta lo señalado por la SUNEDU (2015, p.17):

El licenciamiento y la acreditación son distintos y complementarios. El primero es un proceso obligatorio para el funcionamiento de universidades, mientras que el segundo es un proceso voluntario. El licenciamiento hace referencia al papel

del Estado para asegurar que la provisión de la educación superior cumpla con las CBC, y constituye un mecanismo de protección del bienestar individual y social de aquellos que buscan acceder al sistema de educación superior. Por su parte, la acreditación evalúa a una institución en función de sus propósitos declarados, más un conjunto de estándares definidos con los actores pertinentes, y da garantía pública del grado en que satisfacen sus propósitos con los estándares definidos (Reisberg, 2013). En el marco de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, el licenciamiento y la acreditación conforman dos etapas complementarias del aseguramiento de la calidad; el licenciamiento es una condición necesaria para iniciar el proceso conducente a la acreditación voluntaria (SUNEDU, 2015, p.17).

Al respecto, la vinculación de estándares y condiciones a señalar a continuación responde a una lógica sobre los criterios los organismos competentes indican para cada proceso, más que a la vinculación obligatoria que cualquier institución debiera realizar, esto a razón que en tanto la acreditación pretende evidenciar lo que la universidad hace y lo que ha propuesto hacer, el licenciamiento establece puntos mínimos que todas las universidades deben tener sin excepción.

El Modelo de Licenciamiento está conformado por siete Condiciones Básicas de Calidad, constituidas por 55 indicadores de cumplimiento.

La conformación del espacio interinstitucional puede abordar como agenda inicial de trabajo la vinculación entre las condiciones del licenciamiento y los factores de acreditación. En el entendido que los avances en licenciamiento contribuirán a la acreditación.

En principio, el Sistema de Aseguramiento *“supone un conjunto de mecanismos que tienen como principal objetivo lograr que la universidad cumpla con estándares básicos de calidad”* (Ministerio de Educación, 2015, p.37), hecho que se expresa en la Dimensión 1, Factor 2, de los criterios de acreditación, que indica el posicionamiento de la universidad a través de la *“movilidad e internacionalización, es decir, que la institución ejecuta mecanismos que permiten concretar su política de internacionalización fomentando la movilidad estudiantil y docente en el ámbito académico”*.

Además, como forma de reforzamiento e incentivo en el marco de la acreditación, los Convenios de Gestión pueden considerar algunos aspectos iniciales en el marco de la acreditación, con el objeto de establecer condiciones escalables. Esto se sostiene en el Pilar 3 de la Política de Aseguramiento de la Calidad, pues el Lineamiento 10 indica

el: "asegurar que la universidad tenga mecanismos para desarrollar procesos de acreditación institucional y de sus programas académicos, en la búsqueda de la excelencia del servicio educativo superior universitario". Además como acción estratégica 10.3, señala que "el Ministerio de Educación desarrolla estímulos para fomentar la acreditación institucional de las universidades, así como de sus programas académicos".

9.3. Ubicación de los medios identificados en la cadena de valor

Las conclusiones y recomendaciones son sustentadas, principalmente a partir de la revisión del PP 0066 (MEF, 2016) y de los estudios revisados. Se podría fortalecer las conclusiones presentando la cadena de valor (lógica causal) que vincule los medios seleccionados con el resultado esperado. En el texto se presentan los medios y se explican sus características pero no se presentan la lógica causal hasta el resultado. Para lograr esto los modelos lógicos o marcos lógicos puede ayudar a presentar comprensivamente las relaciones causales asociadas al resultado.

Tomando como referencia el árbol de problemas asumido para el presente trabajo de investigación en el punto 5 y los medios propuestos para la reducción del problema identificado, se propone una cadena de valor que permita visualizar la secuencialidad causal de la propuesta. Sobre esto, se asume que el resultado específico de la intervención de acciones del sistema educativo universitario supone el desarrollo de "competencias adecuadas en egresados de universidades públicas", con el objeto de contribuir la adecuada inserción laboral y pertinente al mercado laboral.

Para la definición del producto, se han tomado las orientaciones de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (2013), aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, se asume que un producto:

Es el conjunto articulado (entregable) de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013, p.31).

De esta manera, el producto que asume el presente trabajo de investigación por parte del sistema universitario consiste en "Servicio educativo universitario (que supone

la entrega de todo el paquete de concreciones de cada producto, como espacios de producción de investigación, docentes con adecuadas competencias, entre otros aspectos) con condiciones mínimas (concreción de licenciamiento) y estándares de calidad (concreción de acreditación)". De esta manera, se asume que un proceso es la "Regulación y articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad", el cual pretende orientar y coordinar la entrega del producto final a los/as estudiantes y que además se toma de referencia, en su ubicación como proceso, de la investigación de Huayanay et al (2018).

Tabla 12.

Cadena de valor propuesta para el trabajo de investigación.

Procesos	Producto	Resultado específico	Resultado final
Regulación y articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad.			
Desarrollo de capacidades en gestión pública del personal docente.	Servicio educativo universitario con condiciones mínimas (concreción de licenciamiento) y estándares de calidad (concreción de acreditación).		
Regulación y fomento de capacidades y estrategias de investigación. Producción de Investigación e internacionalización.		Competencias adecuadas en egresados de universidades públicas.	Adecuada inserción laboral y pertinente al mercado laboral.
Incorporación de sistemas administrativos de gestión pública a universidades.			
Fortalecimiento del desempeño docente.			
Adecuada infraestructura y equipo académico.			
Fortalecimiento de condiciones para el proceso formativo de estudiantes.			

Elaboración propia.

Nota: se resalta el proceso sobre el cual se propone los medios.

Así descritos, los medios que sugiere el presente trabajo de investigación se enmarcan en el primer proceso identificado. Además, los medios toman en consideración las competencias por parte de la rectoría en el fomento de la calidad por parte del MINEDU, de modo que la propuesta se ajuste sobre la normatividad existente. Así, gran parte de la descripción del prototipo de solución será una propuesta y tomará como referencia las fuentes primarias y secundarias identificadas.

9.4. Prototipo de solución

El primer medio que propone el trabajo de innovación se encuentra constituida por una propuesta de co-creación, en el entendido que el MINEDU, a través de la Comisión Interinstitucional, pueda articular una posición de liderazgo (fortalecimiento de la rectoría), conocimiento (vinculación o articulación de sistemas de información), proceso (redefinición de flujo de procesos en la Política de Aseguramiento de la Calidad) y estructura (conformación de un espacio de coordinación interinstitucional).

No obstante, este medio se ve reforzado por el segundo componente del cambio innovador, que consiste en la vinculación de las agendas entre ambas instituciones para vincular los procesos y escalar los productos que cada una genera en el marco de las políticas de incentivos del MINEDU. Así, esta propuesta se sostiene en la metodología del Agile Scrum.

Las experiencias previas respecto a conformaciones de mesas de trabajo han demostrado que su existencia no estrictamente resuelve algún problema público o de gestión pública. No obstante, el cuestionamiento a estos resultados no pasa por la inoperancia o la no utilidad de la metodología de mesas de trabajo, sino por la ruta de acción propuesta. Por tal razón, como forma de acompañamiento a la existencia del espacio, se propone una ruta de acción que vincule criterios e indicadores de ambos procesos del aseguramiento de la calidad.

Así descrito, el principal foco de innovación se encuentra en la propuesta de agenda de articulación entre los actores que coordinarían la propuesta. Por tal razón, cobra relevancia la alineación de las instituciones en torno al espacio conformado y la agenda que se desarrolla en función a sus competencias.

Se asume que la propuesta de conformación de un espacio de coordinación interinstitucional requiere de una ruta de trabajo definida que oriente a conseguir resultados ágiles y puntuales, contribuyendo así a productos intermedios que pretendan orientar el aseguramiento de la calidad. De esta manera, se pretende no caer en la forma de círculo vicioso que conforma espacios de trabajo bajo el manto normativo y funcional mas no funcional y operativo.

Por consiguiente, la propuesta sostiene que la existencia de una mesa de trabajo no es un fin en sí mismo sino un medio que posibilita formas de articulación y

coordinación a través de la alineación de procesos de ambas instituciones. Además, que contribuye al proceso de regulación y articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad dirigido a la mejora del servicio universitario identificado en la Tabla X.

9.4.1 Conformación de espacio de trabajo (co-creación) [medio 1]

Se propone la conformación de un espacio de articulación de trabajo entre ambos procesos del sistema de aseguramiento de la calidad.

En el marco de la Ley Universitaria (Ley N° 30220), la Décima Segunda Disposición Complementaria declaró en reorganización el SINEACE, además de derogar diversos artículos de la Ley N° 28740. Así, mediante Resolución Ministerial N° 121-2018-MINEDU, se creó una Comisión Sectorial con el objeto de elaborar el proyecto de ley que contemple la reforma del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, y la nueva estructura orgánica, las funciones y los procesos del SINEACE. La propuesta fue enviada al Congreso de la República y se espera la resolución del debate y entrada en vigencia de una nueva Ley.

La Ley Universitaria brinda la rectoría al MINEDU en la política de fomento de la calidad, que se expresa a través de los Convenios de Gestión, una política basada en incentivos monetarios. Sobre esto, la SUNEDU planifica el proceso de licenciamiento que consiste en indicar el piso mínimo que cada universidad debe cumplir para indicar la formalidad del servicio. Como horizonte mayor se ubica la acreditación, que se encuentra bajo competencia del SINEACE, y aspira a la excelencia académica, expresada en formas de internacionalización y reconocimiento/posicionamiento de la universidad.

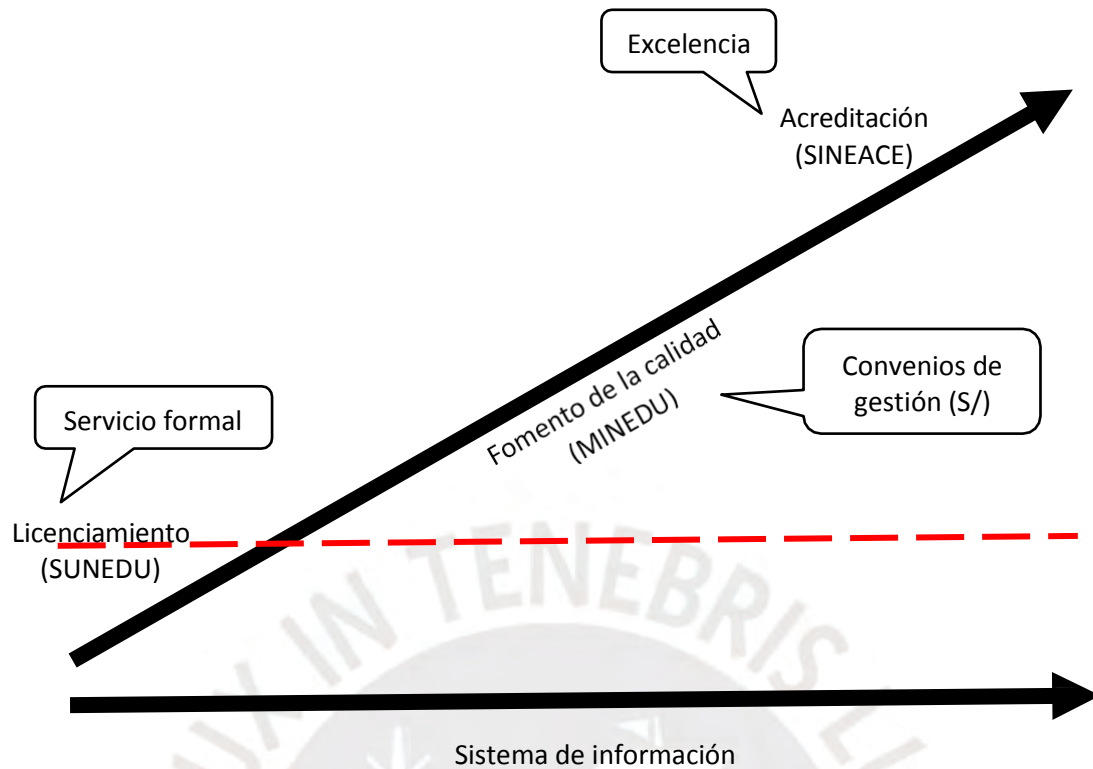


Figura 6. Explicación del rol de cada actor involucrado en la Política de Aseguramiento de la Calidad.
Elaboración propia.

Bajo la estructura presentada, el MINEDU ejerce el liderazgo de las políticas de promoción de la calidad. Así, se propone la siguiente secuencia de acciones:

1. Elaboración de propuesta de conformación de espacio de trabajo entre los actores involucrados (estructura).
2. Acompañamiento permanente del MINEDU (liderazgo).
3. Identificación de necesidades de trabajo articulado, propuestas de ajustes de procesos e identificación de productos que se obtendrán en el corto plazo (proceso).
4. Análisis de los esquemas de bases de datos de ambos sistemas (conocimiento).
5. Análisis de los incentivos que cada sistema genera dirigido a la mejora de la calidad de las universidades (liderazgo).

Esto se sostiene en la normatividad y las competencias/funciones de cada institución involucrada:

Tabla 12.

Resumen de competencias y funciones de cada actor involucrado.

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria		
Normativa	Unidad	Función (Art. 42)
Reglamento de Organización y Funciones. (DS 012-2014-MINEDU)	Dirección de Licenciamiento	a. Formular y proponer las condiciones básicas de calidad del servicio educativo exigibles para aprobar o denegar la creación y funcionamiento de las universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico y título profesional, así como revisarlas y mejorarlas periódicamente.
Sistema Nacional de Evaluación Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa		
Normativa	Unidad	Función (Art. 49)
Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Ad Hoc N° 038-2019-SINEACE/CDAH-P	Dirección de Evaluación y Acreditación de Educación Superior Universitaria	a) Proponer, en el ámbito de su competencia, estrategias orientadas al proceso de acreditación, para el mejoramiento de la calidad educativa. b) Formular los estándares, criterios, indicadores, procedimientos y otros instrumentos técnico normativos que regulen las diversas etapas del proceso de evaluación con fines de acreditación de las instituciones y programas de estudio en educación superior universitaria, con la participación de los actores involucrados, cuando corresponda, desarrollando periódicamente procesos de evaluación y actualización de los mismos. n) Articular y realizar las coordinaciones necesarias con las instancias correspondientes del Ministerio d Educación y otras instituciones involucradas en el marco del aseguramiento de la calidad.
Ministerio de Educación		
Normativa	Unidad	Función (Art. 148)
Reglamento de Organización y Funciones. (DS N° 001-2015-MINEDU)	Dirección General de Educación Superior Universitaria	a) Planificar, proponer, dirigir, coordinar, monitorear y evaluar la política y documentos normativos para el desarrollo y aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, así como programas y proyectos en dicha materia. b) Dirigir y supervisar el proceso de diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que fomenten la mejora continua de la calidad de la educación superior universitaria.

Fuente: DS 012-2014-MINEDU, Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Ad Hoc N° 038-2019-SINEACE/CDAH-P y DS N° 001-2015-MINEDU.
Elaboración propia.

9.4.2 Vinculación de agendas de trabajo (Agile-Scrum) [medio 2]

Por lo señalado en el Punto 8.2 (Eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad), se propone la vinculación de las agendas de trabajo entre ambas instituciones con el objetivo de identificar productos y procesos similares de acción, valiéndonos así de la metodología del Agile-Scrum, bajo indicación rectora del MINEDU. En otras palabras, el trabajo precisará el *Product Backlog* (entendido como

todas las tareas que debieran realizar ambas instituciones) con el objetivo de definir un *Sprint Backlog* (que consiste en la planificación y articulación de las tareas factibles de realización).

El MINEDU, en el manto de su posición rectora, revisaría los avances realizados, revisando los productos potencialmente entregables y finalmente revisados a través de reuniones interinstitucionales.

En suma, la agenda inicial de trabajo pretende que el desarrollo de los estímulos tenga por objetivo inmediato el licenciamiento y como aspiración la acreditación, con la especificidad del logro y recompensa a dar en el mismo instrumento. Así, se pueden obtener como un primer *Product Backlog* los siguientes aspectos:

Desarrollo de aspectos institucionales:

Si bien la acreditación señala los aspectos que la universidad propone y debe cumplir, en tanto que el licenciamiento sostiene el piso mínimo. Así descrito, el primer componente se vincula con el primer factor, puesto que precisa la existencia de objetivos institucionales que orienten la vida académica de la institución universitaria.

Tabla 13.

Vinculación respecto de desarrollo de aspectos institucionales.

Dimensión1: Gestión estratégica			Condición I: Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondiente	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
1. Planificación institucional	1. Misión y políticas	La misión de la institución expresa su identidad, guía sus actividades y orienta los procesos de formación académica, de investigación y de responsabilidad social. La institución tiene definidos formalmente mecanismos para la revisión periódica de su misión y los procesos para modificarla -de ser el caso-. Las políticas institucionales orientan el accionar de las unidades de la institución.	I.1 Objetivos institucionales	1. La universidad tiene definidos sus objetivos institucionales.

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)
Elaboración propia.

Gestión de calidad

La elaboración de un Plan de Mejora caracteriza los procesos de acreditación, no obstante, este proceso es voluntario y no obligatorio. No obstante, al tener la precisión que “sólo las instituciones o programas de educación superior que cuenten con licencia o autorización de funcionamiento otorgado por la SUNEDU, podrán solicitar la evaluación externa con fines de acreditación, o el reconocimiento de la acreditación otorgada por entidades acreditadoras nacionales o internacionales”, en tanto se logre el Componente I.6 del Licenciamiento, el Factor 3 de la Acreditación se vería beneficiado.

Tabla 14.

Vinculación respecto de desarrollo de gestión de calidad.

Dimensión1: Gestión estratégica			Condición I: Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondiente	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
3. Gestión de la calidad	8. Sistema de Gestión de Calidad	La institución procura el logro de su misión a través de la implementación, mantenimiento y mejora de un sistema de gestión de calidad (SGC).	I.6 Plan de Gestión de la Calidad Institucional	7. Plan de Gestión de la Calidad / Plan de mejora continua orientado a elevar la calidad de la formación académica.
	9. Planes de mejora	La institución integra los resultados de su accionar para diseñar, priorizar y ejecutar sus planes de mejora.		8. La universidad cuenta con un área de Gestión de la Calidad.

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)
Elaboración propia.

Sobre gestión curricular

El componente I.2 del proceso de Licenciamiento se vincula directamente con el Factor 4 de la Acreditación, puesto que ambos apuntan a la existencia y gestión de planes o programas de estudio, con la salvedad que la acreditación precisa hacia el logro de competencias definidas en el perfil de egreso. No obstante, en medida que se cumpla con el licenciamiento se cumple parcialmente con la acreditación.

Tabla 15.

Vinculación respecto de desarrollo de gestión curricular.

Dimensión 2: Gestión institucional			Condición I: Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondiente	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
4. Formación integral	11. Gestión curricular	La institución gestiona el diseño curricular para orientar las actividades de sus programas de estudio hacia el logro de las competencias del perfil de egreso.	I.2 Objetivos académicos y planes de estudio	2. La universidad cuenta con planes de estudios para cada uno de los programas de pregrado y/o posgrado.

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)
Elaboración propia.

Sobre Formación del estudiante

La existencia de un sistema de información, como el previsto por la Condición I del Licenciamiento, sobre procesos de soporte dirigido a las actividades misionales de la universidad, contribuye en la formación integral de los beneficiarios del servicio (Factor 4 de Acreditación), además, brinda información de soporte para la medición de impactos.

Tabla 16.

Vinculación respecto de la formación del estudiante.

Dimensión 2: Gestión institucional			Condición I: Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondiente	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
4. Formación integral	12. Articulación para la formación	La institución articula sus actividades misionales para favorecer la formación integral de los estudiantes.		4. La universidad cuenta con sistemas de información que brinden soporte a los procesos de gestión económica y financiera, gestión docente, matrícula y registro académico.
Dimensión 4: Resultados				
		La institución aplica mecanismos para la obtención sistemática de información sobre los resultados de sus actividades misionales (formación profesional, I+D+i, responsabilidad social) y determina las acciones de gestión correspondientes, de cara al logro de su misión e implementación de políticas.	I.4 Sistemas de información	Adicionalmente, en sus sistemas, cuenta con tres (03) de los siguientes cuatro (04) procesos: a) Aprendizaje virtual b) Gestión de biblioteca c) Pagos virtuales d) Gestión institucional basada en indicadores
11. Impacto en la sociedad	32. Medición de la gestión institucional			
	33. Evaluación del impacto institucional	La institución evalúa los resultados de sus actividades de vinculación con el medio, para estimar el impacto de su posicionamiento y valorar sus estrategias de cara a su fortalecimiento.		

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)

Elaboración propia.

Sobre investigación

Las acciones de Licenciamiento apuntan a la existencia de políticas, normas, espacios, y procedimientos dirigidos al impulso de líneas de investigación a ser desarrolladas por la universidad. Esto genera un soporte mínimo para el impulso de mecanismos y difusión de actividades vinculadas a I+D+i (Acreditación). Además, en tanto que el licenciamiento genera el piso mínimo en políticas de protección a la propiedad intelectual, la Acreditación orienta y promueve actividades en el marco de su defensa. Así, ambos procesos van engranados.

Tabla 17.

Vinculación respecto de procesos de investigación.

Dimensión 2: Gestión institucional			Condición IV. Líneas de investigación a ser desarrolladas	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
5. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación	14. Mecanismos para la I+D+i	La institución asegura la pertinencia, eficacia e impacto de las actividades de I+D+i desarrolladas por sus docentes e investigadores.	IV.1 Líneas de investigación	31. Existencia de políticas, normas y procedimientos para el fomento y realización de la investigación como una actividad esencial y obligatoria de la universidad.
	15. Propiedad intelectual y derechos de autor	La institución orienta y promueve las actividades en materia de propiedad intelectual y derechos de autor, y el uso de los ingresos económicos derivados de la creación y producción generada en actividades de I+D+i, bajo su patrocinio.		32. Existencia de un Órgano Universitario de Investigación cuyo responsable cuenta con un grado de doctor.
	16. Difusión de la I+D+i	La institución asegura la oportuna difusión de los resultados de sus actividades de I+D+i, entre sus miembros como entre la comunidad académica en general. La institución promueve la incorporación de los resultados de sus investigaciones en los contenidos de sus respectivos programas de estudio.		33. Existencia de líneas de investigación. Asimismo, se debe indicar el presupuesto asignado para la investigación, equipamiento, personal y otros.
				34. Código de Ética para la investigación. 35. Políticas de protección de la propiedad intelectual.

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)
Elaboración propia.

Tabla 18.

Vinculación respecto de políticas ambientales.

Dimensión 2: Gestión institucional			Condición VI. Verificación de los servicios educativos complementarios básicos (servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros).	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
6. Responsabilidad social	19. Políticas ambientales	La institución implementa políticas para la protección del ambiente y evalúa sus resultados.	VI. 7 Adecuación al entorno y protección al ambiente	49. La universidad cuenta con políticas, planes y acciones para la protección al ambiente.

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)
Elaboración propia.

Gestión docente

La regulación de mecanismos y procedimientos para la selección, evaluación y ratificación docente (previstas en el Componente V.3 de Licenciamiento) es el soporte para el reconocimiento de las actividades docente (Factor 7 de acreditación).

Tabla 19.

Vinculación respecto de procesos de gestión docente.

Dimensión 2: Gestión institucional			Condición V. Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo.	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
7. Gestión docente	21. Reconocimiento a la labor docente	La institución reconoce a sus docentes en base a las actividades que desarrollan, las que están circunscritas a la formación, I+D+i, responsabilidad social y gestión.	V.3 Selección, evaluación y capacitación docente	41. La universidad regula los mecanismos y/o procedimientos para la selección, evaluación periódica del desempeño y ratificación de sus docentes, lo cual incluye como criterio la calificación de los estudiantes por semestre académico. 42. La universidad regula la capacitación de sus docentes.

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)
Elaboración propia.

Sistemas de información

El registro de documentos de investigación, previsto en el licenciamiento, impacta directamente sobre la tercera dimensión de la Acreditación, pues pretende crear o fortalecer el sistema de información que alimente las actividades misionales o de investigación de la universidad. Además, brinda el soporte para centros de investigación o formación.

Tabla 20.

Vinculación respecto de sistemas de información.

Dimensión 3: Soporte institucional			Condición IV. Líneas de investigación a ser desarrolladas	
Factor	Título	Estándar	Componente	Indicador
10. Infraestructura e información	30. Sistema de información y comunicación	La institución tiene implementado un sistema de información y comunicación, que le permite contar con indicadores sobre los resultados de la gestión de las actividades misionales y de soporte, y canalizarlos a las unidades correspondientes para la oportuna toma de decisiones.	IV.3 Registro de documentos y proyectos de investigación	37. La universidad tiene un registro de documentos de investigación y/o repositorio institucional. Los documentos de investigación incluyen tesis, informes de investigación, publicaciones científicas, entre otros.
	31. Centros de información y referencia	La institución gestiona sus centros de información y referencia generales y brinda el soporte para sus centros de información y referencia especializados.		38. La universidad tiene un registro de proyecto(s) de investigación en proceso de ejecución.

Fuente: SUNEDU (2015) y SINEACE (2017)

Elaboración propia.

9.4.3. Matriz de innovación

A continuación, la matriz de innovación con indicación de las actividades en orden secuencial que deberán ejecutarse para implementar las propuestas innovadoras.

Tabla 21

Matriz de Innovación.

Medio involucrado	Cambio innovador para lograr el medio	¿Quién es el responsable del cambio?	¿Cuáles son las actividades necesarias para el logro del cambio?
1. Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE.	1. Conformación de un espacio de trabajo articulado entre el MINEDU, SINEACE y SUNEDU.	MINEDU SINEACE SUNEDU	<ol style="list-style-type: none"> Propuesta de conformación de espacio de trabajo. Identificación de necesidades de trabajo articulado, ajustes a procesos e identificación de productos que se obtendrán en el corto plazo. Análisis de los esquemas de bases de datos de ambos sistemas. Análisis de los incentivos que cada sistema genera dirigido a la mejora de la calidad de las universidades. Redacción de propuesta de normativa que crea una comisión interinstitucional. Opinión técnica de unidades competentes. Opinión jurídica de la Oficina General de Asesoría Jurídica. Aprobación de normativa que crea una comisión interinstitucional de aseguramiento de la calidad que oriente el trabajo de ambas instituciones y sus procesos centrales.
2. Eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad	<ol style="list-style-type: none"> Establecimiento de agenda conjunta que proponga la vinculación entre indicadores de licenciamiento y de acreditación. Implementación de lineamientos que articulen los sistemas de información y esquema de incentivos tanto en el licenciamiento como en la acreditación. 	SUNEDU SINEACE MINEDU	<ol style="list-style-type: none"> Análisis de la secuencialidad de condiciones de licenciamiento y criterios de acreditación. Elaboración de propuesta de agenda de trabajo entre ambas instituciones. Reuniones de vinculación entre la agenda de trabajo de las instituciones involucradas Elaboración de propuesta de sistema de información sobre aseguramiento de la calidad, que articule información sobre ambos licenciamiento y acreditación. Elaboración de ajustes a los instrumentos de política que incentiven la mejora de la calidad, tanto a nivel de licenciamiento como de acreditación. Análisis técnico y legal de las propuestas elaboradas. Aprobación de lineamientos generados.

Elaboración propia.

9.5. Selección de indicador para la reducción del problema

Para medir la reducción del problema se ha elaborado dos indicadores, conteniendo la unidad de medida, el sujeto y atributo a medir:

En concordancia a la cadena de valor presentada en la Tabla X, que condensa los procesos, producto y resultados elaborado en función al problema identificado y sus causas, se han elaborado indicadores de tres tipos, el primero asociado al resultado específico de política, el segundo en función al producto y el tercero en correspondencia al proceso sobre el cual se construye la propuesta de innovación. En los tres tipos se pretende contener la unidad de medida, el sujeto de cambio y el atributo a medir.

Tabla 22.

Cadena de valor e indicadores propuestos

	Propuesta	Indicador
Resultado específico	Competencias adecuadas en egresados de universidades para el desarrollo profesional.	Porcentaje de egresados de universidades con competencias adecuadas para el desarrollo profesional
Producto	Servicio educativo universitario con condiciones mínimas (concreción de licenciamiento) y estándares de calidad (concreción de acreditación).	Porcentaje de universidades que cumplen con condiciones mínimas y estándares de calidad.
Proceso	Proceso: Regulación y articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad.	
	Medio 1: Efectividad en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE.	Número de condiciones de licenciamiento y criterios de acreditación evaluados y aprobados por la Comisión
	Cambio: Conformación de un espacio de trabajo articulado entre el MINEDU, SINEACE y SUNEDU.	
	Medio 2: Eficaz rectoría del Ministerio de Educación en el fomento de la calidad	Porcentaje de incorporación de condiciones de licenciamiento y criterios de acreditación expresados en herramientas de incentivos monetarios por parte del MINEDU
Cambio: Establecimiento de agenda conjunta que proponga la vinculación entre indicadores de licenciamiento y de acreditación.		

Elaboración propia.

Los indicadores tendrán diversas fuentes de información. Para medir el indicador asociado al resultado específico se requiere de un sistema integrado de información sobre educación superior universitaria que brinde información desagregada sobre el desarrollo de competencias de los mismos estudiantes. Cabe resaltar que los resultados asociados a política se miden a este nivel, puesto que se pretenden medir cambios en las personas que conforman parte del público objetivo.

El indicador asociado a productos supone el entregable al ciudadano y es el último eslabón en la cadena de producción pública (es decir, mediante el cual las instituciones tienen control directo). En este caso, consiste en el servicio universitario que recibe el ciudadano/a; de esta manera, se mide a través del porcentaje de universidades que cumplen con condiciones mínimas y estándares de calidad.

Finalmente, sobre los cambios innovadores para lograr el medio propuesto, se elaboran dos indicadores que corresponden al nivel de cumplimiento de ambos cambios, estos se encuentran en función a los procesos de gestión pública identificados. Así, en medida que se logren estos indicadores, se puede presumir que contribuyen al producto y, por consiguiente, en la política pública. Cabe resaltar que para comprobar el eficaz logro de los medios se requiere de un sistema de información consolidado, el cual aún está en ciernes.

Como último aspecto, los indicadores se medirán con una temporalidad anual para visualizar el cambio durante el tiempo y, sobre todo, porque las políticas basadas en incentivos monetarios en el MINEDU tienen este horizonte temporal. La información será administrada por el MINEDU, como entidad rectora y como unidad que genera incentivos.

Capítulo III: La viabilidad de la mejora

10. Matriz de costeo e indicadores

Tabla 22.

Matriz de costeo e indicadores.

Cambios innovadores	Unidad que desarrolla el cambio	Actividad	Indicador de actividad
1. Conformación de un espacio de trabajo articulado entre el MINEDU, SINEACE y SUNEDU.	MINEDU	Propuesta de conformación de espacio de trabajo.	Informe
	SINEACE SUNEDU	Identificación de necesidades de trabajo articulado, ajustes a procesos e identificación de productos que se obtendrán en el corto plazo.	Informe Diagrama de Gantt
	SINEACE SUNEDU	Análisis de los esquemas de bases de datos de ambos sistemas	Informe
	MINEDU	Análisis de los incentivos que cada sistema genera dirigido a la mejora de la calidad de las universidades.	Informe
	MINEDU	Redacción de propuesta de normativa que crea una comisión interinstitucional	Proyecto de normativa
	MINEDU	Opinión técnica de unidades competentes	Memorándum
	MINEDU	Opinión jurídica de la Oficina General de Asesoría Jurídica.	Informe
	MINEDU	Aprobación de normativa que crea una comisión interinstitucional de aseguramiento de la calidad que oriente el trabajo de ambas instituciones y sus procesos centrales	Publicación en el Diario Oficial El Peruano
2. Establecimiento de agenda conjunta que proponga la vinculación entre indicadores de licenciamiento y de acreditación.	SUNEDU SINEACE	Análisis de la secuencialidad de condiciones de licenciamiento y criterios de acreditación	Informe
	SUNEDU SINEACE	Elaboración de propuesta de agenda de trabajo entre ambas instituciones	Informe
	MINEDU SUNEDU SINEACE	Reuniones de vinculación entre la agenda de trabajo de las instituciones involucradas	Diagrama de Gantt
	MINEDU	Elaboración de propuesta de sistema de información sobre aseguramiento de la calidad, que articule información sobre ambos licenciamiento y acreditación.	Propuesta
	MINEDU SUNEDU SINEACE	Elaboración de ajustes a los instrumentos de política que incentiven la mejora de la calidad, tanto a nivel de licenciamiento como de acreditación	Propuesta de ajustes a políticas
3. Implementación de lineamientos que articulen los sistemas de información y esquema de incentivos tanto en el licenciamiento como en la acreditación.	MINEDU	Análisis técnico y legal de las propuestas elaboradas	Informe Memorándum
	MINEDU	Aprobación de lineamientos generados	

Elaboración propia.

11. Viabilidad

La viabilidad de los cambios innovadores se analizarán desde tres dimensiones: organizacional o institucional (política y capacidad), sobre recursos disponibles (monetarios y humanos) y normativa (ámbito y dificultades). Esta diferenciación de las dimensiones toman en consideración lo señalado por Ospina (2002), respecto de la construcción de capacidad institucional, quien refiere que existe una capacidad de recursos humanos, el cual se enfoca principalmente en la oferta de personal profesional y técnico, además del entrenamiento y las acciones de acompañamiento. Una segunda, respecto de la capacidad organizacional, el cual refiere a los sistemas de gestión, los instrumentos de gestión estratégica, herramientas de medición y los niveles de coordinación interinstitucional. Como tercer componente, hace referencia a la capacidad de reforma institucional, que hace referencia a la incorporación de reglas de juego (normatividad) que sincronice procesos de planificación, presupuesto o evaluación.

La fuente de información serán los instrumentos de política aprobados y la normativa existente. Como resultado se otorgará un puntaje a cada dimensión y la suma total corresponderá a un máximo de 10 puntos. Aquella con más de 7 puntos se considerará viable.

11.1. Análisis de viabilidad del cambio 1

Conformación de un espacio de trabajo articulado entre el MINEDU, SINEACE y SUNEDU.

11.1.1. Análisis de viabilidad organizacional

Política: El MINEDU impulsa una Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, por ende, se encuentra dispuesto en articular los pilares de la política.

Por otro lado, la SUNEDU coordina y monitorea el logro del licenciamiento institucional, de manera que los actores al interior de esta institución podrían tomar con cautela la propuesta de incentivos dirigidos a la acreditación.

Capacidad: El MINEDU tiene un mayor impulso en el licenciamiento (SUNEDU), a través de políticas basadas en incentivos monetarios, como parte del fomento de la

calidad, demostrando así capacidad en la implementación de propuestas sobre aseguramiento de la calidad; además, desde entrada en vigencia de la Ley 32220, el licenciamiento se ha vuelto la meta de muchas universidades propio a la precariedad del servicio que brindan. Así descrito, la SUNEDU tendría mayor capacidad que el SINEACE y MINEDU en la propuesta, tanto en vinculación de agenda como de manejo de sistema de información de aseguramiento de la calidad.

11.1.2 Análisis de viabilidad de recursos

Monetarios: La propuesta no demanda la inversión de recursos económicos a las instituciones involucradas.

Humanos: El recurso humano se encuentra disponible en las tres instituciones y la propuesta no demandará mayor número de personal.

11.1.3. Análisis de viabilidad normativa

Ámbito: La propuesta tiene por alcance al MINEDU y las políticas basadas en incentivos que implementa y coordina. No pretende alterar las competencias tanto de SUNEDU ni del SINEACE, puesto que éstas se regulan mediante Ley. Lo que pretende hacer es armonizar el sistema de aseguramiento de la calidad y generar incentivos monetarios escalables desde el licenciamiento hacia la acreditación.

Dificultades: La propuesta demanda una incorporación de normativa importante¹³, puesto que la creación de una comisión interinstitucional, que vale su existencia mediante una resolución ministerial. Esto puede generar un desincentivo en la propuesta.

¹³ Se asume que es importante si demanda un ajuste desde el más alto nivel de la institución (Resolución Ministerial) o importancia de nivel medio si demanda una resolución directoral o de rango similar.

Tabla 23.

Análisis de viabilidad del cambio 1.

Tipo y subtipo de viabilidad		Valores asumidos	Valor asumido de la propuesta
	Política	0 = En desacuerdo de la propuesta 1 = A favor de la propuesta. 2 = A favor en un nivel alto de la propuesta	2
Organizacional	Capacidad	0 = Ninguna organización tiene la capacidad para desarrollar la propuesta 1 = Una o dos instituciones tienen capacidad de desarrollar la propuesta. 2 = Las tres instituciones tienen capacidad para desarrollar la propuesta.	1
Recursos	Monetarios	0 = La propuesta demanda un incremento de recursos monetarios. 1 = La propuesta no demanda la asignación de mayores recursos monetarios.	1
	Humanos	0 = La propuesta demanda un incremento de recursos humanos. 1 = La propuesta no demanda el incremento de recursos humanos.	1
Viabilidad normativa	Ámbito	0 = Fuera del ámbito de intervención de la organización 1 = Dentro del ámbito de las instituciones involucradas con restricciones. 2 = Dentro del ámbito de intervención de las instituciones.	2
	Dificultades normativas	0 = La propuesta implica un cambio o incorporación de normativa importante. 1 = La propuesta implica un cambio o incorporación de normativa de nivel medio 2 = La propuesta no implica un cambio o incorporación normativa.	0
TOTAL			7

Elaboración propia.

Nota: Se asumen categorías, adaptadas, de Ospina (2002)

11.2. Análisis de viabilidad del cambio 2

Establecimiento de agenda conjunta que proponga la vinculación entre indicadores de licenciamiento y de acreditación

11.2.1. Análisis de viabilidad organizacional

Política: La propuesta fortalece la rectoría del MINEDU. Además, como se vio en el punto 8.3.2, el logro de condiciones de licenciamiento contribuye a criterios de

acreditación; por lo que las tres instituciones se ven beneficiadas y, por ende, las universidades.

Capacidad: La SUNEDU cuenta con un sistema información novedoso, el cual pretende recoger información sobre la realidad universitaria. Sin embargo, el MINEDU no cuenta con un sistema de información (a excepción de los Convenios de Gestión, del cual vienen monitoreando) y el SINEACE no cuenta con un sistema de información.

11.2.2 Análisis de viabilidad de recursos

Monetarios: La propuesta no demanda la inversión de recursos económicos a las instituciones involucradas.

Humanos: El recurso humano se encuentra disponible en las tres instituciones y la propuesta no demandará mayor número de personal.

11.2.3. Análisis de viabilidad normativa

Ámbito: La propuesta tiene por alcance al MINEDU y los procesos que viene desarrollando tanto la SUNEDU como el SINEACE. Además, no pretende alterar sus competencias y se enmarca en las políticas que ambas instituciones vienen implementando y el MINEDU fomentando.

Dificultades: La propuesta demanda no demanda un cambio normativo o incorporación de normativa.

Tabla 24.

Análisis de viabilidad del cambio 2.

Tipo y subtipo de viabilidad		Valores asumidos	Valor asumido de la propuesta
	Política	0 = En desacuerdo de la propuesta 1 = A favor de la propuesta. 2 = A favor en un nivel alto de la propuesta	2
Organizacional	Capacidad	0 = Ninguna organización tiene la capacidad para desarrollar la propuesta 1 = Una o dos instituciones tienen capacidad de desarrollar la propuesta. 2 = Las tres instituciones tienen capacidad para desarrollar la propuesta.	1
Recursos	Monetarios	0 = La propuesta demanda un incremento de recursos monetarios. 1 = La propuesta no demanda la asignación de mayores recursos monetarios.	1
	Humanos	0 = La propuesta demanda un incremento de recursos humanos. 1 = La propuesta no demanda el incremento de recursos humanos.	1
Viabilidad normativa	Ámbito	0 = Fuera del ámbito de intervención de la organización 1 = Dentro del ámbito de las instituciones involucradas con restricciones. 2 = Dentro del ámbito de intervención de las instituciones.	2
	Dificultades normativas	0 = La propuesta implica un cambio o incorporación de normativa importante. 1 = La propuesta implica un cambio o incorporación de normativa de nivel medio 2 = La propuesta no implica un cambio o incorporación normativa.	2
TOTAL			9

Elaboración propia.

Se asumen categorías, adaptadas, de Ospina (2002)

11.3. Análisis de viabilidad del cambio 3

Implementación de lineamientos que articulen los sistemas de información y esquema de incentivos tanto en el licenciamiento como en la acreditación.

11.3.1. Análisis de viabilidad organizacional

Política: El MINEDU se ve fortalecido con la implementación de los lineamientos. Sin embargo, los procesos recientes, como el elaborado por SUNEDU, podría ver como

un riesgo la propuesta. El SINEACE se vería beneficiado, debido a que contaría con información y con alcances para una política de incentivos.

Capacidad: La SUNEDU ya cuenta con una política basada en incentivos monetarios, de modo que la propuesta no alteraría sus procesos. Sin embargo, es quien dispone de mayor información sobre la realidad universitaria a diferencia del SINEACE y el MINEDU.

11.3.2 Análisis de viabilidad de recursos

Monetarios: La propuesta no demanda la inversión de recursos económicos a las instituciones involucradas.

Humanos: El recurso humano se encuentra disponible en las tres instituciones y la propuesta no demandará mayor número de personal.

11.3.3. Análisis de viabilidad normativa

Ámbito: El MINEDU tiene competencia para elaborar lineamientos sobre políticas de incentivos dirigidos a la acreditación. Sin embargo, no puede alterar los sistemas de información, solo vincular procesos para la mejora del sistema de aseguramiento de la calidad.

Dificultades: La propuesta demanda un cambio normativo de nivel importante debido a que pretende ordenar la estructura de políticas del aseguramiento de la calidad.

Tabla 25.

Análisis de viabilidad del cambio 3

Tipo y subtipo de viabilidad	Valores asumidos	Valor asumido de la propuesta
Política	0 = En desacuerdo de la propuesta 1 = A favor de la propuesta. 2 = A favor en un nivel alto de la propuesta	1
Organizacional Capacidad	0 = Ninguna organización tiene la capacidad para desarrollar la propuesta 1 = Una o dos instituciones tienen capacidad de desarrollar la propuesta. 2 = Las tres instituciones tienen capacidad para desarrollar la propuesta.	1
Recursos Monetarios	0 = La propuesta demanda un incremento de recursos monetarios. 1 = La propuesta no demanda la asignación de mayores recursos monetarios.	1
Humanos	0 = La propuesta demanda un incremento de recursos humanos. 1 = La propuesta no demanda el incremento de recursos humanos.	1
Viabilidad normativa Ámbito	0 = Fuera del ámbito de intervención de la organización 1 = Dentro del ámbito de las instituciones involucradas con restricciones. 2 = Dentro del ámbito de intervención de las instituciones.	1
Dificultades normativas	0 = La propuesta implica un cambio o incorporación de normativa importante. 1 = La propuesta implica un cambio o incorporación de normativa de nivel medio 2 = La propuesta no implica un cambio o incorporación normativa.	0
TOTAL		5

Elaboración propia.

Se asumen categorías, adaptadas, de Ospina (2002)

Conclusiones

- a. La reforma universitaria, a través del licenciamiento, ha incorporado la formalidad en las universidades del país. La estructura universitaria se caracterizaba por ser caótica, desordenada e informal, debido a que no superaban estándares mínimos de calidad, los cuales ahora se encuentran regulados mediante el licenciamiento. Así, como respuesta lógica a esta realidad, la noción del núcleo de la reforma se ha quedado en el licenciamiento más que en la excelencia académica, aspecto que es comprensible y una deducción lógica ante la situación de precariedad. Si bien el requisito de formalidad es un factor positivo, pues ha permitido avanzar en la precariedad del sistema, el norte debe permanecer en las formas de internacionalización y excelencia académica.
- b. Solo se encontró un análisis causal sobre la situación de la realidad universitaria, el cual fundamentó el PP 0066 (MEF, 2016), el cual carece de evidencia para sostener sus elementos centrales. No obstante, se partió del problema central identificado y, en función a las entrevistas y análisis de instrumentos de política, se elaboraron causas que correspondían a tal problema público.
- c. Ante el problema, se han identificado tres causas que fueron recogidas en función a las entrevistas realizadas y el análisis de documentos tanto normativos como de instrumentos de política. Así, la primera causa asumida consiste en “débil articulación entre componentes de la Política de Aseguramiento de la Calidad”, como respuesta a la precaria planificación y diseño de la educación superior universitaria. En segundo lugar, las “reducidas capacidades de gestión pública en el personal docente” y, en tercer lugar, “reducidas capacidades y estrategias de fomento en investigación”.
- d. Respecto de la primera causa. El problema de desarticulación surge de la informalidad de la estructura universitaria conformada sin planificación y otorgando priorización al crecimiento desordenado en función al lucro y la descapitalización del sistema por parte del Estado. Además, se toma en consideración que no existe algún documento de planificación estratégica sobre educación superior universitaria, ni tampoco documentos orientadores donde el MINEDU ejerza rectoría en la articulación del sistema de aseguramiento de la calidad, salvo la existencia del documento de política. Sobre el licenciamiento, se asume el avance en materia de formalidad del sistema como un factor positivo; no

obstante, la acreditación no ha tenido el mismo ímpetu tanto en el ejercicio de la rectoría como en la aprobación de su reorganización por parte del Congreso, aspectos que suponen un estancamiento de la reforma universitaria. Pese a esta situación, el MINEDU no ha vinculado los procesos de aseguramiento de la calidad, generando que no cumpla su rol de asegurador de la calidad.

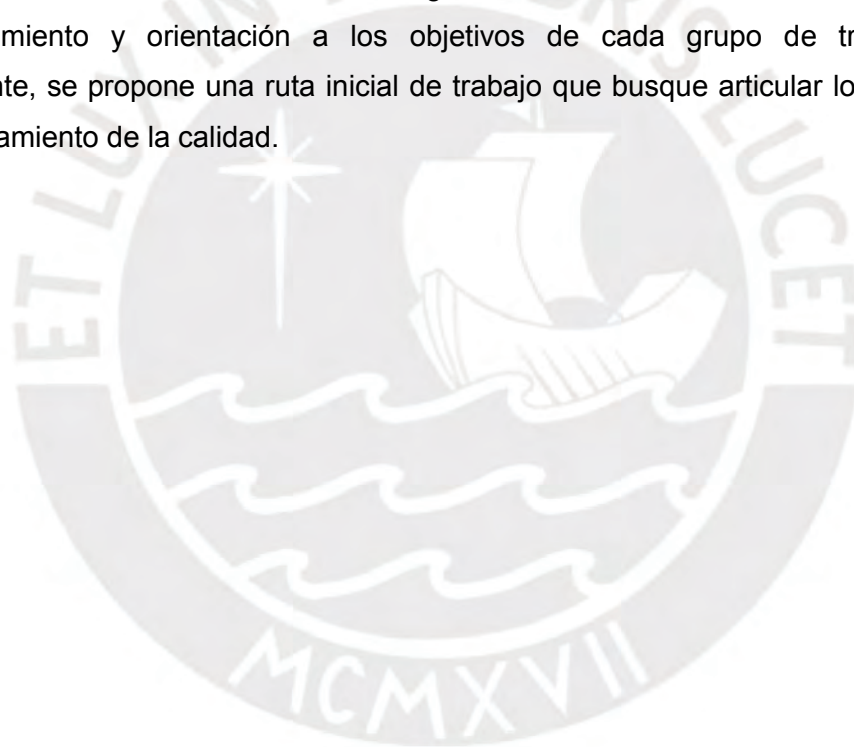
- e. Respecto de la segunda causa. Se parte del supuesto, en base a las entrevistas, que una dificultad en la reforma ha sido las reducidas capacidades de gestión de los docentes, debido a las actividades de planificación y uso de recursos. Esto fue comprobado mediante los Convenios de Gestión, debido a que permitió fortalecer capacidades en los docentes. Además, esta situación fue producto de la reducida incorporación de la lógica de carrera pública en docentes universitarios, propio a que el sistema universitario con la ANR se manejaba como una realidad aparte de la gestión estatal, con dificultades en el uso de sistemas administrativos.
- f. Así, el trabajo de investigación pretende abordar el siguiente problema central: débil articulación entre componentes de la Política de Aseguramiento de la Calidad; el cual, según el modelo lógico planteado, tiene vinculación directa con el problema público identificado.
- g. Sobre estas causas se buscaron alternativas que hayan mitigado o resuelto el problema. Así, por un lado, se revisaron experiencias sobre mecanismos de incentivos económicos, que se viene aplicando en Perú al eje de licenciamiento; por otro, se revisaron propuestas sobre programas de capacitación para autoridades o servidores públicos vinculados a educación superior; finalmente, sobre la creación de entidades de capacitación entre el Estado y universidades.
- h. Como respuestas a las alternativas, se formularon dos medios como estructura del cambio innovador, que consiste en la (1) efectiva en el nivel de coordinación y articulación entre el MINEDU, SUNEDU y SINEACE, tomando por sentido componentes de las metodologías de co-creación, y la (2) eficaz rectoría del MINEDU en el fomento de la calidad, en base a la metodología del agile-scrum.
- i. El prototipo de solución propone la conformación de una mesa de trabajo, acompañado de una agenda y ruta de trabajo entre ambos procesos del aseguramiento de la calidad. Un aspecto innovador es la construcción de la propuesta de ruta, pues en experiencias previas de conformación de grupos de

trabajo, que no tomaban en cuenta una ruta inicial, no han tenido mayor relevancia y se estancaron en propuestas nominales. Así, se toma en valor la metodología de espacios de producción de iniciativas y una agenda inicial de tratamiento del problema.

- j. La elaboración de la propuesta de solución, además, propone como elemento previo una cadena de valor, que asume el resultado identificado, un producto y los procesos que, de forma articulada, proveen el servicio educativo superior universitario. De igual manera, el trabajo propone una propuesta de indicadores de resultado, producto y procesos para verificar periódicamente el cambio a través del tiempo.
- k. El trabajo cuenta con viabilidad organizacional, que supone el ejercicio de las decisiones en materia de política y la capacidad técnica, y viabilidad sobre recursos tanto monetarios, pues no demanda mayores costos, y humanos, debido a que se requiere personal que existe en las instituciones involucradas. Sin embargo, existirían dificultades normativas para su implementación. Esto en base a los supuestos asumidos en base al análisis de los instrumentos de política.
- l. Finalmente, la propuesta de cambio no solucionará el problema público en sí mismo, pero contribuirá en resolver problemas de gestión pública a través de la conformación de espacios de reflexión y debate en torno a la articulación del sistema, además del involucramiento de los actores en el marco de conformación de un único sistema de aseguramiento de la calidad.

Recomendaciones

Que, la presente propuesta sea remitida a especialistas en educación superior universitaria del MINEDU, con el objetivo de incidir en el ejercicio real de rectoría en el marco de la Política de Aseguramiento de la Calidad. Es competencia del MINEDU articular el sistema y los instrumentos de política que incentiven la conducta de los involucrados. Si bien hay avances en el licenciamiento, esta debe tomarse como una secuencia a la acreditación o en los próximos años se tendrá una reforma frustrada en la que se asuma como núcleo el licenciamiento y no la excelencia académica. Respecto de la propuesta innovativa, esta puede ser criticada porque supone la conformación de un equipo de trabajo y la evidencia señala que estos no han cobrado importancia en otros contextos o problemas, sin embargo, se toma de supuesto que el problema no ha consistido en la metodología en sí misma sino en las estrategias de acompañamiento y orientación a los objetivos de cada grupo de trabajo; por consiguiente, se propone una ruta inicial de trabajo que busque articular los procesos de aseguramiento de la calidad.



Referencias

- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación -ANECA (2018). *Programas de evaluación*. Recuperado de <http://www.aneca.es/Programas-de-evaluacion>
- Aguilera, A. (junio, 2015). Autonomía universitaria: asunto público de interés privado. *Revista Colombiana de Educación*, 1(70), 125-148. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0120-39162016000100007
- Alza, C. (2012). Gestión pública: un tema pendiente en la investigación en la academia. En C. Alza (Ed.), *Gestión pública: balances y perspectivas* (219-236). Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ávila, N. & Guillezeau, P. (marzo, 2010). Autonomía universitaria y su misión transformadora: enfoque teórico-histórico. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Zulia*, 16(1), 169-178. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3392628.pdf>
- Banco Mundial & Ministerio de Economía y Hacienda de España (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE. Ideas para América Latina*. Santiago, Chile: Banco Mundial. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/La-formulacion-de-politicas-en-la-OCDE-ideas-para-America-Latina>
- Bardach, E. (2014). *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*. Recuperado de http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2015/03/Bardach_Problemas.pdf
- Barreda, J. (2016). *Planeamiento estratégico de la educación superior privada en el Perú* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/7725>
- Benavides, M., León, J. Haag, F. & Cueva, S. (2015). *Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la*

segregación. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Recuperado de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt78.pdf>

Bernasconi, A. (2014). Autonomía universitaria en el siglo XXI: Nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. *Página de Educación [versión On-line]*, 7(2), 33-60. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1688-74682014000200003&lng=es&nrm=iso

Burga, M. (2018). *Profesores calificados*. Trabajo presentado en el Seminario “Hacia una política de Educación Superior para el Perú”. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/uploads/eventos/2017/semi-politica-edu-sup/presentaciones/7-mburga-profesores-calificados-21-nov-2017.pdf>

Caldera, A. (2005). *Los problemas públicos: naturaleza y estructuración*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Casas, F. (2012). *Reformismo sin reforma: el papel del Estado en el proceso de transformación de las políticas de creación de universidades desde el Conafu entre 1995-2010* (Tesis de maestría). Lima: PUCP.

Congreso de la República (2003). *Ley N° 28077. Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506, Ley del Canon*. Lima, 04 de setiembre. Recuperado de <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/Redlieds/Proyecto/AudienciaVirtual/archivos/norma/canon/ley28077.pdf>

Congreso de la República (2004). *Ley N° 28303. Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica*. Recuperado de http://transparencia.concytec.gob.pe/images/stories/ley_28303_ciencia_tecnologia.pdf

Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica -CONCYTEC (2016). *I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación*. Lima: Oficina de Comunicaciones y Proyección de CTel. Recuperado de http://portal.concytec.gob.pe/images/publicaciones/censo_2016/libro_censo_nacional.pdf

Cuenca, R. & Reátegui, L. (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/859/1/cuenca_reategui_laincumplidapromesauniversitaria.pdf

Dargent, E. & Chávez, N. (2016). *¿Extraer para educar? Boom de commodities. Construcción estatal y universidad pública*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2016/01/2016-28-%C2%BFExtraer-para-educar%C2%BF-Boom-de-commodities.-Construcci%C3%B3n-estatal-y-universidad-p%C3%BAblicaDARGENT-y-CH%C3%81VEZnoelia.pdf>

Denner, L. & Díaz, T. (2013). *Knowledge management in the public sector: an online presence as a tool for capture and sharing*. Recuperado de <https://www.cepal.org/en/publications/5042-knowledge-management-public-sector-online-presence-tool-capture-and-sharing>

Díaz, J. (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En M. Benavides (Ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 83-129). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Espinoza, O. & González, L. (junio, 2012). Estado actual del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior en Chile. *Revista de la Educación Superior*, 2(162), 87-109. Recuperado de http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista162_S2A3ES.pdf

Gómez, F. (febrero, 2007). Proyecto de innovación y mejora de la calidad docente para la formación de profesores y personal de apoyo docente. In III jornada Campus Virtual UCM: Innovación en el Campus Virtual metodologías y herramientas. *Editorial Complutense*, 1(1), 2010-2018. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/5887/>

Gómez, V. & Celis, J. (octubre, 2009). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia. *Revista*

Colombiana de Sociología, 32(2). Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/17124/1/12704-33403-1-PB.pdf>

Gómez, V. (mayo, 2015). Pertinencia de los procesos de aseguramiento de la calidad para la Educación Superior colombiana. *Revista de Ciencias Sociales y Educación*, 1(7). Recuperado de https://revistas.udem.edu.co/index.php/Ciencias_Sociales/article/view/1570/1614

Hood, C & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan. <https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Retos-para-el-aseguramiento-de-la-calidad.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI (2010). *II Censo Nacional Universitario -CENAUN*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/865>

Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI (2014). *Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1298/Libro.pdf

Jaya, A. & Guerra, R. (diciembre, 2017). El liderazgo y la participación como factores clave para la gestión de la calidad. Caso de la Universidad Estatal de Bolívar. *Revista Cubana de Contabilidad y Finanzas de la Universidad de La Habana*, 12(2), 206-225. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2073-60612017000200015

Lavado, P., Martínez, J & Yamada, G. (2014). *Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú: Lima.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Mejía, J. (octubre, 2017). El proceso de la educación superior en el Perú. La descolonialidad del saber universitario. *Investigaciones Sociales*, 21(38), 199-212. Recuperado de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/14226/12507>

Michavila, F. & Martínez, J. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: España*. Santiago de Chile: Centro Universitario de Desarrollo -CINDA. Recuperado de https://cinda.cl/publicacion_archivos/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-espana/

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Programa Presupuestal 0066 "Formación Universitaria de Pregrado"*. Recuperado de http://acreditacion.unsm.edu.pe/lib/docs/licenciamiento/018_Anexo%202%20P%200066%20version%202017%203.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas -MEF (2014). *Guía general para identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2015/guia_general.pdf

Ministerio de Educación (2015). *Decreto Supremo N° 016-2016-MINEDU. Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria*. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/reforma-universitaria/pdf/politica.pdf>

Ministerio de Educación (2017). *MINEDU capacita a rectores y funcionarios para mejorar gestión de universidades públicas*. Recuperado el 08 de diciembre de 2018 <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=43351>

Ministerio de Educación (2018). *MINEDU destina S/150 millones para aumento a 18 mil catedráticos de universidades públicas*. 08-03-2018. Recuperado el 08 de diciembre de 2018 de <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=46040>

Nazarena, A. (2007). *La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración*. Trabajo presentado en el XX Concurso del Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Recuperado de <http://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/b6fe5c209b2ee9b50e77717c8e3c0849.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE Publishing. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2017a). *OECD Reviews of innovation policy: Finland 2017*. París: OECD Publishing. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-reviews-of-innovation-policy-finland-2017_9789264276369-en#page4

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2017b). *OECD Reviews of innovation policy: Norway 2017*. París: OECD Publishing. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-reviews-of-innovation-policy-norway-2017_9789264277960-en#page3

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2010). *Measuring innovation: A new perspective*. París: OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264059474-en>

Orozco, L. (2016). *La educación superior en Colombia 2010-2015. Informe nacional*. Santiago de Chile: Centro Universitario de Desarrollo -CINDA. Recuperado de <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-colombia.pdf>

Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>

Palma, A. (2014). *Innovación en instituciones públicas: práctica de mejora continua y grupos de mejora*. Trabajo presentado en el XXVII Concurso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas. Recuperado de <https://cladista.clad.org/handle/123456789/6793>

Presidencia del Consejo de Ministros (2016). *Decreto Supremo N° 015-2016-PCM. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación tecnológica -CTI*. Recuperado de <http://portal.concytec.gob.pe/index.php/publicaciones/politica-nacional-de-cti>

Rain, M. & Rabinovitz, F. (1978). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción (Traducido). En W. Burdham & M. Weinberg, M (Eds.), *American Politics and Public Policy* (307-355). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press.

Ramírez, A. (julio, 2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, 1(19), 5-50. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5604772.pdf>

Revue, B. (noviembre, 2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), 135-156. Recuperado de http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf

Rey, A. (2017). *Seis tipos de innovación pública*. Recuperado de <http://www.amaliorey.com/2017/05/27/seis-tipos-de-innovacion-publica-post-536/>

Rodríguez, E., Pedraja, L., Arenada, C., González, M. & Rodríguez, J. (diciembre, 2011). El impacto del sistema de aseguramiento de la calidad en el servicio entregado por las universidades privadas en Chile. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 19(3), 409-419. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33052011000300010

Roth, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. Recuperado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1849>

Salazar, C. (2008). *Políticas públicas & Think Tanks*. Bogotá: Graficolor. Recuperado de https://www.academia.edu/31723916/Salazar_Vargas_Carlos_-_PoliticasyThinkTanks.PDF

Serrano, J. & González, L. (enero, 2012). Debates y perspectivas sobre la autonomía universitaria. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 14(1), 56-69. Recuperado de <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/295>

Sistema Nacional de Evaluación Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa - SINEACE (2016). *Modelo conceptual del sistema de información de la educación superior*. Recuperado de <http://repositorio.sineace.gob.pe/repositorio/handle/sineace/5099>

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa - SINEACE (2013). *Educación Superior en el Perú: Retos para el aseguramiento de la calidad*. Recuperado de

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa - SINEACE (2017). *Modelo de Acreditación Institucional para Universidades*. Recuperado de <https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/Anexo-Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0279-2017.pdf>

Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, (1)80, 1-28. Recuperado de <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

Stubrin, A. (febrero, 2018). Entre la uniformidad y la atomización. Un aporte sobre los impactos del aseguramiento de la calidad sobre instituciones y programas universitarios en América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 13(37), 85-94. Recuperado de <http://ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/51/49>

- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria -SUNEDU (2015). *El Modelo de Licenciamiento y su Implementación en el Sistema Universitario Peruano*. Recuperado de https://www.sunedu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/modelo_licenciamiento_institucional.pdf
- Torra, I., Corral, I. & Pérez, M. (agosto, 2012). Identificación de competencias docentes que orienten el desarrollo de planes de formación dirigidos a profesorado universitario. *Revista de Docencia Universitaria*, 10(2), 21-56. Recuperado de <https://polipapers.upv.es/index.php/REDU/article/view/6096>
- Tribunal Constitucional del Perú (2008). *Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 00017-2008-PI*. Recuperado de <https://goo.gl/UCgXJz>
- Urrutia, D. (2003). *Investigación, Invención e Innovación*. México: Instituto Politécnico Nacional. Recuperado de <https://www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/123456789/5320/1/33-1.pdf>
- Vargas, J. (2015). Navegando en aguas procelosas. Una mirada al sistema universitario peruano. En R. Cuenca (Ed.), *La Educación Universitaria en el Perú. Democracia, expansión y desigualdades* (pp. 19-58). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vega, J. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Perú*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo -CINDA. Recuperado de https://cinda.cl/publicacion_archivos/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-peru/
- Villarroel, V. & Bruna, D. (agosto 2017). Competencias Pedagógicas que Caracterizan a un Docente Universitario de Excelencia: Un Estudio de Caso que Incorpora la Perspectiva de Docentes y Estudiantes. *Revista Formación Universitaria del Centro de Investigación y Mejoramiento de la Educación*, 10(4), 75-96. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-50062017000400008&lng=es&nrm=iso
- Waissbluth, M., Contreras, E., Galaz, P., Aguilera, I., Inostroza, J., Infante, A., Barros, A., Westermeyer, N., Saieg, G., Vidal F. & Gatica, M. (setiembre, 2014). Co-

creación para la Innovación: Un caso en el Sector Público Chileno. *Revista Ingeniería de Sistemas*, 28(1), 5-26. Recuperado de <http://www.dii.uchile.cl/~ris/RIS2014/1innovacion.pdf>

Zapata, G. & Tejeda, I. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Chile*. Santiago de Chile: Centro Universitario de Desarrollo - CINDA. Recuperado de <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-informe-nacional-chile.pdf>

