

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**¿Cómo se regula en el Perú?: las claves de la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (2015-2019)**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTOR**

Diego Augusto Florez Hernandez

**ASESORA**

Jessica Violeta Bensa Morales

Marzo, 2021

## AGRADECIMIENTOS

A mi papá y mi mamá, por haberme permitido partir tan joven y, con ello, haberme dejado crecer. Ahora entiendo la valentía de su decisión. Donde estoy es por ustedes.

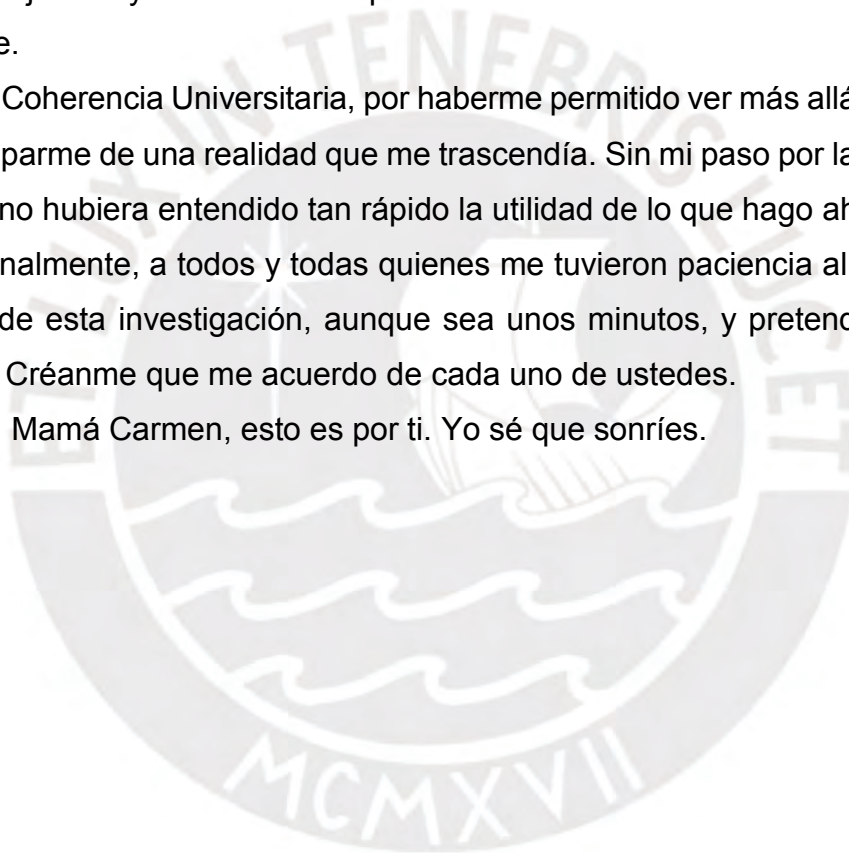
A mi querida asesora, por sus comentarios siempre útiles, pero, sobre todo, por su infinita comprensión. Me alentó a avanzar seguro y tranquilo.

A mis amigos y amigas de Sociales, sobre todo a Paula y Diana, por los mil trabajos juntos y las mil risas que hicieron todo más llevadero. Las admiro siempre.

A Coherencia Universitaria, por haberme permitido ver más allá de las aulas y empaparme de una realidad que me trascendía. Sin mi paso por la agrupación, quizás no hubiera entendido tan rápido la utilidad de lo que hago ahora.

Finalmente, a todos y todas quienes me tuvieron paciencia al escucharme hablar de esta investigación, aunque sea unos minutos, y pretendieron entenderme. Créanme que me acuerdo de cada uno de ustedes.

Y, Mamá Carmen, esto es por ti. Yo sé que sonríes.



## RESUMEN

La capacidad del estado peruano, desde la Ciencia Política, siempre ha sido calificada como relativamente débil. Las políticas son difíciles de consensuar, de planificar y, evidentemente, de implementar. Sin embargo, cuando uno se adentra en su discusión, reconoce que existen agencias que sobresalen por encima de otras; aunque para el caso de la regulación esa no ha sido la regla. En el país, hacer funcionar agencias que supervisen y reglamenten el comportamiento de actores que funcionan bajo estándares de libre mercado y, además, de tener vínculos con políticos en instancias decisivas, hace de esta tarea una labor compleja. A pesar de esto, desde el 2015, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria ha podido gestionar el mandato que la Ley Universitaria le había conferido: regular la calidad del sistema universitario peruano. Esto se produce, sin embargo, con una oposición constante por parte de rectores, políticos y propias universidades. La pregunta de esta tesis, consiguientemente, es ¿cuáles son los factores que determinan tal capacidad? Lo que aquí se argumenta es que la Sunedu ha podido cumplir sus labores gracias a tres factores fundamentales. El primero es la presencia de una burocracia altamente calificada y, a su vez, identificada con la institución, lo cual le permite defenderla con convicción en momentos de crisis. El segundo es la construcción de vínculos estratégicos con actores externos para divulgar y recibir información, al mismo tiempo que se crean alianzas. Y el último es la construcción de una reputación a base de hitos intimidantes que disminuye el poder de sus enemigos y asegura mayores logros desde la regulación.

Palabras clave: capacidad institucional, Sunedu, reforma universitaria, burocracia, vínculos, reputación.

## ÍNDICE

Introducción.....	i
Capítulo 1. La reforma universitaria, capacidad estatal y burocracia en el Perú .	1
Capítulo 2. La capacidad de regular: burócratas, vínculos estratégicos y reputación performativa .....	8
2.1. Burocracia profesional e identificada .....	8
2.2. Vínculos estratégicos.....	9
2.3. La construcción de una reputación performativa .....	11
Capítulo 3. La capacidad reguladora de Sunedu (2015-2019).....	14
3.1. Los primeros cinco años de reforma universitaria: fortaleza y autonomía de Sunedu .....	14
3.2. Burócratas profesionales y con identidad: perfiles, trayectorias y estrategias de los funcionarios de Sunedu.....	27
3.3. Los vínculos de Sunedu .....	33
3.4. La “mano dura”: los hitos de la reforma para la construcción de reputación .....	38
Conclusiones.....	43
Bibliografía .....	48
Anexos .....	60

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Mapeo de actores para entrevistas ..... vi  
Tabla 2. Perfiles académicos de los integrantes del Consejo Directivo de Sunedu  
2019 .....29



## INTRODUCCIÓN

Generar reformas es hacer política: implica la resistencia de lo establecido frente a los intentos de reformular las cosas (a veces por completo). Este carácter inherentemente conflictivo de la dinámica entre los actores de la contienda produce que su capacidad para sobreponer sus intereses se rete constantemente. Necesitan alianzas políticas, generar legitimidad, estrategias discursivas efectivas y el evidente apoyo del grupo social beneficiario, solo por mencionar ciertos requisitos. La continuidad de una reforma, en ese sentido, puede mantenerse incierta, pues el acecho opositor puede tomar nuevos caminos para incomodar o para abrir algún espacio de competencia que le permita revertir las pérdidas iniciales del proceso de formulación. La capacidad se genera, por ende, no solo con una burocracia profesional y consistente, sino con una que, además, sepa contrarrestar adecuadamente los obstáculos propios de la naturaleza política de la reforma que tiene a su cargo y del contexto en el que opera.

Muchas veces, en el Perú, los objetivos de un intento de reforma suelen ir directamente en contra de culturas y diseños institucionales ya asentados, intereses económicos aliados con sectores políticos o una opinión pública escéptica; todo ello, en el marco de una partidocracia endeble con poca capacidad de establecimiento de agendas comunes y de, incluso, la inexistencia de una burocracia especializada para poder llevar adelante políticas de tal envergadura. Desde el 2015, sin embargo, se está dando a cabo una reforma –la universitaria– a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) que ha desafiado directamente intereses empresariales importantes en conjunto con sectores políticos poderosos, que ha reclutado un equipo de trabajo capaz de responder a coyunturas críticas, de cumplir –en líneas generales– los objetivos que se trazan y, además, de generar un apoyo favorable por parte de la opinión pública.

El estado peruano, como se sabe desde la Ciencia Política, posee niveles ambivalentes de capacidad entre sus agencias. Construir instituciones funcionales, inevitablemente, obliga a confrontar a actores políticos, –si se busca regular– actores económicos, a veces estando estos vinculados entre sí. A esto se le suma una débil línea de burócratas que, a diferencia de lo que se dicta en otros



países de la región, no presupone el mejor punto de partida para tener mejores instituciones. Crear agencias capaces, entonces, es un desafío, uno grande si además se considera que las funciones son nuevas y se laborará bajo constante vigilancia opositora. Sunedu, no obstante, a lo largo de los últimos años ha podido cumplir con el mandato de cierre de universidades, sanción a infractores a la normativa vigente, todo ello guardando autonomía. ¿Cómo se explica, entonces, tal capacidad? ¿Bajo qué circunstancias la reforma resulta menos condicionada por parte de las estrategias de una oposición latente? ¿Qué características debe reunir, consiguientemente, la institución para contrarrestar ese impacto?

Esta tesis propone el análisis del caso de esa reforma universitaria. Para ello, se ha formulado la siguiente pregunta de investigación: ¿qué factores explican la capacidad institucional de la Sunedu entre los años 2015 y 2019? A partir de ella, se pretende también describir el perfil, los recursos y las estrategias de su burocracia; ilustrar la naturaleza y propósito de los vínculos entre la superintendencia y actores externos; y explicar el proceso de formación de reputación institucional como recurso de fortaleza. Para ello, este trabajo ha hallado que la capacidad forjada desde la Sunedu responde a i) una burocracia profesional e identificada, ii) vínculos externos, y iii) una reputación basada sobre hitos de “mano dura”.

A mediados del 2014, con un ligero margen de mayoría, se aprobaba la nueva Ley Universitaria en el Pleno del Congreso, un proyecto liderado por el excongresista Daniel Mora en conjunto con su equipo técnico, grupos de interés y actores de la comunidad universitaria (Mora, 2018). Esto representaba la victoria de un conjunto de actores políticos y sociales que apostaban por la regulación estatal –materializada en la creación de la Sunedu– como solución a la decreciente calidad del servicio educativo promedio que ofrecía el sistema universitario. Los perdedores resultaron, por ende, aquellos que defendían la desregulación mercantil y el lucro como objetivo legítimo de la oferta educativa –algo que sucedía desde 1996–. Este desencuentro, reflejado claramente en la etapa de debate previa a la aprobación de la ley, fue protagonizado principalmente por congresistas, miembros del Ejecutivo, rectores y estudiantes universi-

tarios, medios de comunicación y hasta expertos en la materia.

Una vez implementada la Sunedu, a inicios de 2015, sus funciones se han ejercido de manera ininterrumpida. Hasta la actualidad, se podrían identificar dos momentos en la gestión de la reforma. El primero, desde su puesta en marcha hasta comienzos del 2018, se caracterizó por tener como objetivos principales la facilitación de la adecuación de las universidades a la nueva ley, la formación de asambleas de gobierno representativas y sus consecuentes elecciones rectorales, la recepción de sus solicitudes de licenciamiento y, conforme a ello, el inicio de la evaluación de sus estándares de calidad. Un segundo momento, el cual perdura hasta hoy, se enfoca principalmente en darle continuidad al seguimiento de la calidad y, con ello, en el otorgamiento o denegación del licenciamiento institucional. La consecución paulatina de estos objetivos a lo largo de estas dos etapas, sin embargo, se enfrentó a amenazas que variaban desde el acecho político o nombramientos cuestionados hasta denuncias constitucionales contra la propia existencia de la Sunedu. A pesar de ello, la reforma no ha perdido vigencia y ha logrado consolidarse como política de estado, recogiendo, incluso, favorable percepción desde la opinión pública. ¿Cómo se explica, entonces, una gestión firme en medio de un clima de hostilidad e incertidumbre? ¿A qué se debe el poco impacto de variables que peligran la vigencia de su objetivo reformista? ¿Qué factores determinan la viabilidad de la reforma universitaria a través de la capacidad que tiene la Sunedu?

El estudio que parte de estas preguntas importa por varios motivos. En primer lugar, a nivel teórico, resulta un caso atípico de capacidad de alguna entidad del estado peruano, y en particular, del sector educativo en el país. En segundo lugar, representa el caso de reforma universitaria más reciente en la región y, por ende, el que menos estudios ha recogido desde la Ciencia Política. En el marco de investigaciones que abordan los demás casos latinoamericanos, este estudio cobraría relevancia pues aportaría en la complementación de un desarrollo académico que ha sido consistente en otros países desde hace varios años. En tercer lugar, esta tesis permite entender cómo los factores políticos no solo son determinantes durante la etapa de formulación o debate de la política, sino durante su implementación. En el Perú, las variables políticas



suelen ser relegadas en las explicaciones teóricas de trabajos que abordan casos de políticas o reformas más específicamente. Es una zona gris aún carente de análisis por parte de nuestra disciplina. Es por ello que este estudio guarda importancia al llenar, en parte, ese vacío en la literatura. Además, se intenta complejizar las discusiones teóricas sobre capacidad y burocracia. Como cuarto y último motivo, se tiene a la necesidad de explicar los resultados de una vigente política nacional. Más allá de la relevancia teórica del caso, la reforma universitaria representa el esfuerzo continuo y actual de resolver un problema público. Esta tesis, por consiguiente, justifica su importancia al poder generar conocimiento que permita potencialmente aportar a su desarrollo y consolidación como política de estado. El diseño metodológico optado es uno de tipo cualitativo. Es decir, lo que según Goertz y Mahoney sería uno cercano al modelo causa del efecto. Aquí, el interés es desarrollar mecanismos causales desde un *output* en concreto. Para tal fin, lo ideal es proponer una explicación multivariada (2012). Como se presentó anteriormente, el interés de este proyecto radica en entender el origen de la reforma universitaria. A partir de ese resultado, se ha esbozado un ejercicio de análisis que identifique factores de distinta naturaleza para determinar un mecanismo causal. Esto es lo que también podría llamarse “process tracing”.

Este hace referencia al uso de evidencia de un caso concreto para hacer inferencias sobre posibles explicaciones causales (Bennett & Checkel, 2014). Este es la examinación de pasos intermedios y la determinación de eventos y decisiones clave que permita explicar cómo se da el proceso y cómo se genera el resultado de interés (Bennett & Checkel, 2014; Falletti, 2006). Ante ello, existen dos técnicas de “process tracing”. La utilizada en este lugar, es el método inductivo: análisis de eventos pasados y búsqueda de una significativa cantidad de información que luego podría ser usada para generar una primera hipótesis (Bennett & Checkel, 2014). Este método de diseño es beneficioso por distintas razones. Como lo indica Collier, el “process tracing” permite identificar y analizar nuevos fenómenos políticos, probar hipótesis ya existentes o elaborar otras nuevas, y, por ende, conocer mejor los mecanismos causales del fenómeno enfocado (2011). En síntesis, privilegia un detallado análisis a profundidad que

confirma, revalúa o exija nuevos ejercicios teóricos.

Cabría mencionar que, como se intuye, este es un diseño de un único caso de estudio. Dentro de la tipificación hecha por Gerring y Cojocarú (2016), la reforma universitaria representaría un caso anómalo; más específicamente, calificaría como uno desviado: dado un conjunto de condiciones políticas, sociales e institucionales que harían intuir un patrón para un determinado resultado en la implementación, el caso presenta resultados inesperados, ya que manifiesta continuidad y capacidad de “enforcement” frente a los actores a regular. En ese sentido, el estudio de la reforma universitaria posibilitaría perfeccionar alguna teoría existente o construir una nueva para ampliar la comprensión del tema.

El objetivo de esta selección es, consecuentemente, examinar a detalle un fenómeno a través del uso de distintas fuentes de información, como colección de data, entrevistas, análisis de documentación, entre otras (Johnson et al., 2015). Las entrevistas serán usadas para reconstruir las estrategias utilizadas por los distintos actores durante la implementación; identificar las características del aparato burocrático de Sunedu y sus marcos ideacionales; así como los vínculos interinstitucionales que trazaron durante su gestión. En concreto, se realizó 14 entrevistas a 12 actores (ver tabla 1). Entre los diarios elegidos para la recopilación de noticias están Correo, El Comercio y La República principalmente.

Tabla 1. Mapeo de actores para entrevistas

Nombre	Perfil	Cargo
Daniel Mora	Político	Congresista de la República (2011-2016)
Mauricio Mulder	Político	Congresista de la República (2011-2016; 2016-2019)
Idel Vexler	Político	Ministro de Educación (2017-2018)
Martín Benavides	Funcionario público	Superintendente de Sunedu (2018-2019)
Lorena Masías	Funcionario público	Superintendente de Sunedu (2015-2018)
Julio Cáceda	Funcionario público	Asesor de Superintendencia
Carlos Novoa	Funcionario público	Jefe de Comunicaciones de Sunedu
Noelia Chávez	Funcionario público	Jefa de Comunicaciones de Sunedu
Ricardo Sifuentes	Funcionario público	Asesor de Comunicación Política de Sunedu
Ada Gallegos	Representante de institución de sociedad civil	Directora Ejecutiva de ASUP
Hugo Ñopo	Representante de institución de sociedad civil	Investigador principal de GRADE
Renzo Fernández	Representante de institución de sociedad civil	Presidente de la Federación de Estudiantes de la PUCP (2016)

Fuente: Elaboración propia.

La estructura de la tesis, a partir de esta sección, será de la siguiente manera: primero se abordará un capítulo dedicado a discutir temas sobre reformas educativas, capacidad y burocracia, ya sea desde la teoría o desde casos aplicados a América Latina y el Perú; luego, se expondrá el marco teórico que

aborda tanto fortaleza y autonomía institucional como los tres componentes principales que las conforman; el capítulo siguiente estará dedicado a entender la capacidad de Sunedu a la luz de la teoría anterior; finalmente, se cerrarán con conclusiones sobre la importancia del caso estudiado para la disciplina y futuros debates que valdrían la pena abordar en una nueva agenda de investigación.



## CAPÍTULO 1: LA REFORMA UNIVERSITARIA, CAPACIDAD ESTATAL Y BUROCRACIA EN EL PERÚ

Parte del trabajo de esta tesis ha consistido en indagar lo hasta ahora teorizado y concluido sobre las preguntas inicialmente formuladas. En ese sentido, este trabajo de revisión de literatura se ha orientado a tres temas fundamentales: el sistema universitario peruano, y el debate y aprobación de la reforma que originó; la capacidad en el estado peruano; y la burocracia en el país.

El debate sobre la reforma surge desde la toma de conciencia sobre el estado de deterioro en el que se encontraba la universidad pública y el crítico nivel de calidad del servicio que se ofrecía en el sistema en general. Ya se había reconocido que con el proceso de liberalización de los 90, la oferta educativa había crecido considerablemente y en muy corto tiempo. En una cuestión de 15 años (2000-2015), la cobertura de educación superior había pasado de un 30% a 52,8% en jóvenes que oscilaban entre los 17 y 21 años; esto se debió justamente al aumento de la oferta universitaria privada, la cual dispuso un salto de 6,5% a 27,4% en el mismo periodo (citado en Ñopo & Kitmang, 2017).

Algunos autores han convenido en comprender la lógica detrás del porqué de la apertura al capital privado en el sector y contrastarla con los resultados visibles en la actualidad. Cuenca y Reátegui (2016) manifiestan que tal decisión se basó sobre tres hipótesis. La primera suponía que la inversión privada aumentaría la oferta constantemente, respondiendo a una concepción de universidad como espacio, ya no de divulgación y creación de conocimiento, sino de formación de masas trabajadoras para el mercado laboral. La segunda hipótesis proponía como otra consecuencia la democratización del servicio, entendiéndose esta como hacer del proyecto universitario una alternativa viable a grupos sociales históricamente excluidos, como los más empobrecidos o minorías lingüísticas. Esta premisa no llegó a cumplirse. Igual suerte corrió la tercera y última, la cual sugería que la autorregulación del sistema permitiría mantener en competencia aquellas universidades de buena calidad, excluyendo a las de un pobre servicio. Lo que se dio, más bien, fue la dejadez de la investigación como pilar fundamental del quehacer universitario y la consecución de los últimos



puestos en los rankings regionales.

Merecida atención también tuvo, como se mencionó, la realidad de la universidad pública. Desde la década del 70, esta dejó de ser prioridad para el estado y quedó al abandono de prácticas corruptas y clientelistas de sus autoridades (Dargent & Chávez, 2019). La época del conflicto armado repercutió en cómo se terminó por estigmatizar y ahondar aún más en su desatención en los años venideros. Es claro que su deficiente estado no se debe exclusivamente a las consecuencias del periodo de violencia, pero sí permite comprender parcialmente por qué. A raíz de esa etapa, se construyó una imagen de la universidad pública como caótica y violenta, dejó de ser la principal opción para estudiantes de ingresos medio y alto y de docentes altamente calificados, además de debilitar la capacidad movilizadora de sus estudiantes para que sean agentes sociales influyentes en la agenda del debate nacional (Dargent & Chávez, 2019). La universidad pública se convirtió en un estigma y en un nido vacío de actores que antes la dotaban de excelencia y compromiso social.

La problematización del tema, entonces, ya no pasaba por atender solo una posible falta de cobertura o una demanda de acceso, sino el empobrecimiento cualitativo de la educación y sus repercusiones en múltiples dimensiones en el estudiante y la sociedad. Para el propio excongresista Mora, el punto de partida era asociar este decaimiento de la calidad con los afanes lucrativos que se habían apoderado del sistema en su conjunto (2015). Afirma que el problema común de las universidades públicas y privadas era el direccionamiento de los recursos directamente recaudados y del canon hacia enormes sumas de salarios mensuales a las autoridades. El lucro ya no era un objetivo propio de aquellas universidades de personería societaria, sino era una lógica que se replicaba en todas las demás, produciéndose a costa de intereses por mejoras en la infraestructura y las condiciones de las planas docentes por ejemplo (Mora, 2015).

Es a partir de ese diagnóstico que surge la voluntad de reformar el sistema mediante una nueva ley universitaria. El proceso ha sido bien documentado por Hilda Chaccha (2018), quien expone diversas razones del por qué un proyecto sobre un tema muy conflictivo, como la regulación, tuvo éxito en aprobarse en el Legislativo. En primer lugar, valdría la pena enfocarse en el emprendedor de



política, el congresista Mora, quien, valiéndose de sus habilidades, conexiones y reputación, pudo defender la posición reformista. Por otro lado, también fue determinante la formación de una coalición pro-reforma cohesionada y con claras estrategias argumentativas, integrada por diversos actores políticos y sociales, la cual supo imponerse a la coalición rival en una arena política visible donde la primera se empoderó por sobre la segunda, aprovechando la alta relevancia pública del tema (Chaccha, 2018).

El resultado final fue una ley que buscaba transformar tres dimensiones del sistema principalmente: i) la ausencia de una rectoría estatal en la política, ii) la falta de responsabilidad regulatoria, y iii) la noción de universidad, retornando hacia una como creadora de conocimiento basado en la investigación (Ñopo & Kitmang, 2017). A pesar del cambio, algunos autores sostienen que la nueva ley es, sobre todo, un reflejo de un Estado facilitador, más que de uno controlador. Benavides et al (2016) afirman que el Perú siguió una tendencia internacional de ideas liberales para que el estado no asuma un rol tan intervencionista, en debida cuenta también por presiones por parte de la opinión pública, intereses privados y hasta de universidades protectoras de su autonomía. Esta mirada, por lo tanto, matiza un poco más el éxito de la aprobación de la ley, aludiendo que no todos los intereses contrarios a su instauración terminaron por ser socavados o ignorados, sino, por el contrario, incorporados.

Por otro lado, se tiene trabajos escritos sobre reformas educativas en la región. Desde el auge neoliberal de la década noventera, en materia educativa, por ejemplo, se ha reformado o sobre la expansión de la matrícula o sobre la mejora de la calidad. En términos de cooperación y, por ende, de facilidades para sacar adelante proyectos, el primer tema resulta más favorable. Cuando se busca ampliar la cobertura, los consensos no son tan difíciles de conseguir, básicamente debido a que todos los actores concuerdan en que siempre es bueno más educación (Stein et al., 2006). Coincidir, en cambio, sobre qué educación brindar produce desencuentros más rápidamente, pues implica reorganizar las labores docentes, la creación de organismos supervisores, entre otros aspectos, que contraponen un sinnúmero de intereses diversos. Al final, lo que termina determinando para ambos casos los resultados de política es la pugna entre

tres actores principales: los sindicatos, el Ejecutivo y los gobiernos subnacionales. (Stein et al., 2006)

En relación a reformas universitarias, más específicamente, se encuentran diversas publicaciones hechas por la revista *Education Policy Analysis Archives*. Al momento en que los países deciden transformar sus sistemas universitarios, los objetivos han pasado por proveer ayuda financiera (Colombia), descentralizar la educación (Argentina), asegurar modelos de calidad (Colombia y Uruguay), hacer emerger nuevas instituciones proveedoras del servicio educativo (Argentina y Uruguay), y asegurar un acceso más justo e inclusivo (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador). Según la naturaleza de cada reforma, sus orígenes han estado atribuidos a actores diferentes. Por ejemplo, el caso ecuatoriano dependió medularmente del entonces presidente Rafael Correa, cuya popularidad permitió hacer cambios constitucionales y una nueva ley universitaria para recuperar la rectoría del sistema (Benavides et al., 2016); mientras, en el caso uruguayo, los actores políticos no tuvieron el protagonismo en la arena, sino más bien un universo de actores que se involucraron en un intenso debate que terminó por polarizar a los interesados en la política (Bernasconi & Celis, 2017).

Los casos uruguayo, chileno y argentino son muy ilustrativos sobre cómo surgen reformas en materia de calidad. Las más recientes que proliferaron en estos países responden a la última ola de expansión de la universidad privada, la cual responde a la incapacidad del sector público en acoger a una creciente demanda por educación (Landoni & Romero, 2006). Este fenómeno de masificación produjo reclamos sociales que devinieron en una inevitable respuesta del estado por introducir nuevos instrumentos de regulación de la calidad. En Argentina, se creó una sola entidad encargada de todos los procesos posibles, incluyendo la supervisión y licenciamiento, pero solo de aquellas universidades privadas creadas después de 1990. Por su parte, Chile, con un sistema más complejo, al igual que su símil argentino, solo entrega licencias a universidades privadas después de un determinado año. El caso uruguayo es muy similar: el objetivo de la autorización solo cumple para universidades privadas (Landoni & Romero, 2006). El motivo de esta exclusión de la universidad pública del li-

cenciamiento en estos tres países se explica porque estas intentan escudarse frente a cualquier amenaza contra su autonomía, por lo que el estado decide adoptar políticas más flexibles o diferenciadas atendiendo sus requerimientos (Bernasconi & Celis, 2017; Landoni & Romero, 2006). De lo mencionado se logra evidenciar que el Perú fue uno de los países –por no decir el último– que más tardíamente se ha acoplado a la última ola de reformas en educación superior iniciada desde los 90 con una política de regulación mucho más universal.

Con respecto a la capacidad del estado peruano, se ha convenido concluir que es débil en relación a otros países latinoamericanos, debido a procesos que datan del siglo XIX y e inicios del XX, los cuales determinaron el curso en las décadas siguientes (citado en Dargent, 2015a). Otro aspecto a destacar es que esta no es uniforme a lo largo de su territorio y según los sectores que se deciden observar (Dargent, 2012; Dargent et al., 2017; Dargent & Urteaga, 2017). Una explicación ha girado en torno a las fuerzas sociales involucradas en el proceso de la política. Esta mirada advierte que el análisis de la capacidad en el Perú no puede ser unilateral, sino relacional. Por un lado, los actores sociales locales –vinculados principalmente a economías ilegales– pueden ser un potencial condicionante de cómo el estado implementa la ley (Dargent et al., 2017). Asimismo, las fuerzas sociales (empresas, grupos de sociedad civil organizados, sindicatos y partidos políticos) por su sola presencia podrían tender a indicar por qué una agencia logra desarrollar determinado nivel de capacidad. Ahí donde se juegan intereses poderosos y hay actores sociales organizados y un alto interés en la regulación, la entidad suele enraizarse, construir y defender su autonomía a lo largo del tiempo (Dargent & Urteaga, 2017).

Otro clásico aspecto en las consideraciones sobre la capacidad estatal ha sido la propia burocracia, y no una cualquiera, sino una neutra y profesional. Cuando se reúnen estas características, las políticas suelen dejar de ser oportunistas y se fortalece la confianza hacia las instituciones (Stein & Tommasi, 2006). Es más, burócratas de carrera y sin influencia partidaria contribuyen a mayores niveles de autonomía y menores índices de corrupción (Bersch et al., 2017). En el Perú, la burocracia aún no se ha profesionalizado, por más que ya exista en curso una reforma del servicio civil. Aquellas agencias que sí han

conseguido tener cierta capacidad responden a determinadas coyunturas de cambios macroeconómicos –como los 90– y a mecanismos de profesionalización interna y de protección muy particulares (Ramíó, 2007); o a la autonomía que algunos técnicos logran conseguir respecto de los actores políticos.

El último caso responde directamente a la consolidación tecnocrática de algunos sectores gubernamentales, especialmente los económicos. La presencia y continuidad de estos actores con altos niveles de conocimiento y “expertise” en puestos gubernamentales clave (como en el Ministerio de Economía y Finanzas) garantiza, de cierta forma, políticas estables y espacios de considerable autonomía en las agencias de su dominio. Los potenciales altos costos de ingobernabilidad que generaría un mal manejo económico, una red de “stakeholders” vigilante del desenvolvimiento de la política pública y el propio consenso tecnocrático respecto al mismo –sumado a la propia complejidad técnica de los asuntos económicos–, permiten explicar cómo estas agencias destacan por sobre la capacidad del resto aparato público (Dargent, 2015b).

Sumado al MEF, desde el 2011, otro ministerio también ha sido espacio del asentamiento de una tecnocracia: el de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Al igual que el perfil de los tecnócratas económicos, estos perciben un alto nivel de conocimiento sobre la política ligado a su preparación académica y no necesariamente a su larga trayectoria en el sector público. Los llamados tecnócratas sociales aparecen como una forma de dotar de mayor legitimidad al sector en un contexto de alto respaldo político para sus fines (Vela et al., 2014). En ese sentido, la tecnocracia peruana, como sinónimo de capacidad institucional y estabilidad para las políticas en un estado sin burocracia profesional, ha sido más que nada la excepción y no la regla.

En síntesis, se tiene a un estado peruano con capacidades condicionadas según los actores manejando sus políticas y las fuerzas sociales que se le presentan. Los tecnócratas terminan instaurándose en aquellos sectores donde –haciéndose valer también de la existencia de un consenso técnico entre ellos– se conviene que una intromisión política solo sería contraproducente para el desarrollo de la política. Las fuentes de autonomía de la tecnocracia peruana, entonces, han residido básicamente en cómo los políticos desisten de asumir los

costos de malos resultados en el sector y de la propia naturaleza técnica que implica hacerse cargo de él. Sin embargo, al mismo tiempo, la capacidad regulatoria de una agencia pareciera también depender de cómo se vincula con las fuerzas sociales involucradas inevitablemente en la política que implementan. Para efectos de complementar un análisis inconcluso sobre el proceso de la reforma universitaria vigente –pues hasta el momento solo se ha estudiado cómo la Ley Universitaria consigue aprobarse–, en la siguiente sección se procederá a desarrollar una teoría sobre capacidad institucional que concilie las dimensiones técnica y social que implica la regulación.





## CAPÍTULO 2: LA CAPACIDAD DE REGULAR: BURÓCRATAS, VÍNCULOS ESTRATÉGICOS Y REPUTACIÓN PERFORMATIVA

Antes de mencionar los factores determinantes de la capacidad, cabría explicar, en primer lugar, qué se entiende por ella partiendo de sus componentes. Una agencia será capaz si es autónoma y “fuerte”. Como lo explican Dargent y Urteaga, la autonomía existe “cuando su actuación no esté determinada por –ni sea un mero reflejo de– las preferencias de actores sociales, económicos o políticos”; y será fuerte “si la agencia puede cumplir adecuadamente con sus funciones e implementar sus decisiones” (2017). Teniendo esto claro, se explicará cómo se determina la capacidad institucional a través de tres variables: i) la presencia de una burocracia profesional e identificada, ii) el establecimiento de vínculos estratégicos, y iii) la construcción de una reputación performativa. Es necesario mencionar que, antes que factores que operan exclusivamente, están íntimamente relacionados, por lo que se fortalecen entre sí.

### 2.1. Burocracia profesional e identificada

El primer factor que determina la capacidad de una entidad es la presencia de una burocracia profesional e identificada. Como primer aspecto a tomar en cuenta, cabe mencionar que la formación de este tipo de burocracia puede comenzar a encaminarse, incluso, desde la etapa de formulación de la política. Antes de que esta se implemente, los hacedores de política, en su afán por proyectarle durabilidad, pueden utilizar mecanismos que garanticen un suficiente nivel de profesionalismo en los futuros agentes estatales encargados de la dirección de la nueva institución resultante. A esto se le llama estrategia de profesionalización (Daussage, 2019).

Como se intuye, entonces, una dimensión fundamental de los burócratas lo constituye su nivel de profesionalización. Para efectos de esta tesis, sin embargo, este no se entiende en relación a líneas de carrera en el servicio civil, sino más bien al nivel de “expertise” y conocimiento que posee el servidor público en determinadas áreas de política. Aquí las cualidades técnicas cumplen un rol fundamental. Estas se manifiestan, por ejemplo, en la conformación de equipos especializados dentro de la propia entidad para gestionar algunas partes de la política que son particularmente complejas (Isuani et al., 2018).



El carácter técnico de los burócratas importa, además, porque también constituye un recurso de poder: como el “expertise” técnico es altamente especializado y solo está disponible para aquellos que invierten recursos significativos para conseguirlo, se crea una asimetría de información empoderando a aquellos que lo adquieren sobre los que no (Dargent, 2015b). Esto conduce a una primera estrategia en los burócratas para defender su autonomía: la exclusión de actores que carezcan de habilidades técnicas similares o que no compartan su misma visión sobre el devenir de la política en caso ingresen a la entidad.

Una segunda estrategia de una burocracia capaz es la defensa pública de sus labores, de la política a su cargo y de los resultados que de ella se desprenden. Estas acciones se ven motivadas por la identificación que genera la institución en ellos. Como explica Schmidt, las instituciones no solo se erguen como estructuras restrictivas para los actores, sino como el reflejo de sus propios constructos ideacionales, especialmente a dos niveles: programas de políticas y preferencias sobre políticas (2008). El primero hace referencia a los diagnósticos sobre los problemas referentes a un tema de política, sus potenciales métodos de solución y las metas a considerar; el segundo, a las específicas soluciones propuestas por los hacedores de política. Cuando las instituciones representan estos dos niveles, las acciones de los agentes desembocan en habilidades discursivas que se gestan fuera de la institución, por ejemplo (Schmidt, 2008). Esto resulta en la estrategia anteriormente mencionada. La defensa de la institución, en ese sentido, ya no solo constituye la defensa de su autonomía, sino de las ideas propias sobre la política.

## 2.2. Vínculos estratégicos

En la revisión de literatura, ya se había mencionado que la presencia de actores sociales interesados en el desenvolvimiento de la política podría ser un acercamiento para explicar mayores o menores niveles de capacidad institucional. De por sí, la sola presencia de fuerzas sociales interesadas en el buen funcionamiento de la agencia “abre espacio para que la entidad actúe con menos temor a la retaliación de los actores regulados, en casos particulares o del propio gobierno” (Dargent & Urteaga, 2017). La relación estado-sociedad a

través de una estructura de vínculos, entonces, resulta fundamental. Pero, exactamente, ¿qué naturaleza tienen estos vínculos interinstitucionales?

Según Amengual, los vínculos consisten en “procesos rutinarios de consulta y acuerdos que facilitan la directa interacción entre los reguladores y las organizaciones sociales que favorecen el ‘enforcement’” (2016). Añadiendo a ello, se sostiene que estos no son exclusivos para actores sociales, sino que también pueden ser gestionados con actores políticos, especialmente aquellos pertenecientes al Legislativo y Ejecutivo. Si los intereses y capacidades de estos actores se alinean a los objetivos regulatorios, habrá más posibilidad de aplicar la ley (Amengual, 2016). En el siguiente párrafo se profundizará más sobre cómo se produce tal resultado. Sumado a lo dicho, se debe tener en cuenta una característica fundamental sobre los vínculos: son estratégicos. No están contruidos sobre un enraizamiento social producto de interacciones históricas<sup>1</sup>, sino que responden más a procesos fluidos de proporción de apoyo y promoción de los intereses de la entidad (Amengual, 2016).

Este desarrollo de vínculos favorece de dos maneras el aumento de fortaleza y autonomía. Por un lado, aumenta el flujo de información sobre cómo se cumple o no con los parámetros regulatorios y la sintetiza, lo cual facilita la toma de decisiones y también la defensa de la política (Amengual, 2016). Por otra parte, incrementa los costos políticos del Ejecutivo de intervenir. Cuando los vínculos se construyen desde un universo de actores plural y con similar fortaleza, habrá una mutua vigilancia y neutralización, se reduce la posibilidad de captura y aumenta la de autonomía (Dargent & Urteaga, 2017). Es desde este universo que la agencia decide crear vínculos con aquellos actores que puedan mostrarse como aliados ante algún riesgo de intervención o presiones por redirigir la política. La construcción de vínculos es también una estrategia deliberada de los burócratas por fortalecerse.

---

<sup>1</sup> Algunos autores, como Carpenter (2010), indican que una variable para construir autonomía es el enraizamiento con actores no estatales como recurso para contrarrestar intentos de captura o interferencia externa en las labores institucionales. Sin embargo, esto solo se produce después de décadas –sino siglos– de interacción entre las partes. Es un enraizamiento histórico.

### 2.3. La construcción de una reputación performativa

El tercer y último factor de la capacidad institucional de esta teoría es la construcción de una reputación performativa. No solo importa cómo es la burocracia y cómo se relaciona con su entorno, sino lo que hace y cómo lo muestra. Los resultados que hace la agencia, en tanto sean visibles y parezcan intimidantes, pueden terminar contribuyendo a la propia capacidad de seguir obteniendo más resultados a futuro. Es necesario, entonces, que, desde un inicio, existan hitos importantes en el marco de la política regulatoria. Conforme se los consigue, se allana el camino hacia la toma de decisiones posteriores, las cuales pueden resultar igual o más polémicas.

La reputación, por lo tanto, no es automática, sino que requiere de una construcción continua que se fundamente en metas cumplidas; y así como se puede adquirir, también se puede perder. Esto concluye que la capacidad institucional no necesariamente mantiene un nivel uniforme a lo largo del horizonte de vida de la entidad, sino que puede ir reforzándose en el proceso, por lo que el peso explicativo de la reputación recae tiempo después de haber iniciado funciones de manera formal, y solo si han existido sucesos que, ante los actores regulados, podrían ser calificados hasta de autoritarios.

Bajo esas premisas, reputación se entiende de la siguiente manera: “conjunto de creencias simbólicas sobre una organización (su capacidad, historia, intenciones, misión) enraizado en una red de múltiples actores” (Carpenter, 2010). Aquí se propone que, más que enraizamiento –tomando lo desarrollado en el punto anterior–, la reputación se forja desde vínculos estratégicos, al menos en la etapa inicial del “enforcement” de una agencia con relativo poco tiempo de operación. Estas creencias, las cuales producen una imagen organizacional sobre la entidad, se fundamentan principalmente sobre una dimensión particular: la performativa.

La reputación performativa, en ese sentido, “expresa los diferentes juicios de los públicos [involucrados] sobre la calidad de toma de decisiones de la agencia y su capacidad para lograr efectivamente los objetivos que anuncia” (Carpenter 2010). Una característica fundamental para ello recae en su habilidad para intimidar. El “performance” desplegado debe apuntar, más que al éxi-

to, a la intimidación hacia algunos de los públicos sujetos al poder regulador de la institución mediante la toma de (algunas) decisiones drásticas que afecte sus intereses. Esto produce que algunas audiencias celebren los hechos, mientras que otras se vean horrorizadas o indignadas (Carpenter, 2010).

Son tres los efectos que produce la construcción de reputación performativa. A los dos primeros se les ha calificado como externos, pues modifica la dinámica de los actores políticos y sociales posicionados fuera de la entidad. Uno de ellos es la profundización de la asimetría de poder entre los actores sociales involucrados en la política. Conforme se aplican las normas y se generan resultados, el poder de los actores beneficiados con lo hecho por la agencia aumenta; mientras que el de los afectados, disminuye (citado en Dargent & Urteaga, 2017). El segundo efecto externo es la invitación a la obediencia hacia el “enforcement” por parte de los actores regulados (Carpenter, 2010). Y, por último, el efecto interno –catalogado así por la incidencia que produce hacia la interna de la agencia– son los incentivos para la burocracia de buscar mantener, preservar e intensificar la reputación que poseen. Cuando esta subyace parcial o totalmente el poder para la regulación, algunos miembros intentarán desarrollar un comportamiento más protector frente a las potenciales amenazas (Carpenter, 2010). Esto intensifica la motivación, inicialmente respaldada por los marcos ideacionales de los burócratas, para defender sus labores y la política a su mando.

En síntesis, y a modo de recuento de este capítulo, para que exista capacidad reguladora en una agencia (que sea fuerte y autónoma), debe existir una burocracia profesional –con un buen “expertise” técnico– e identificada con la institución a la que pertenece y, por ende, decidida a defenderla en tanto representa sus ideas y preferencias sobre política. Asimismo, deben existir vínculos estratégicos con actores fuera de la institución, sobre todo aquellos que puedan mostrarse como potenciales aliados en coyunturas que apeliaren la continuidad de la política; estos vínculos, además, permiten una mayor fluidez de las funciones institucionales al producir un cambio de información relevante para futuras tomas de decisiones. Y, por último, se tiene que construir una reputación performativa. Los resultados productos de la regulación deben ser intimidantes ante, sobre todo, los públicos directamente afectados por ella, lo que termina

dotando a la entidad de un recurso para la manutención de su autonomía y para la generación de una mayor cohesión institucional.





### CAPÍTULO 3: LA CAPACIDAD REGULADORA DE SUNEDU (2015-2019)

#### 3.1. Los primeros cinco años de reforma universitaria: fortaleza y autonomía de Sunedu

Casi 6 meses después de haberse promulgado la nueva Ley Universitaria, el 31 de diciembre del 2014, la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) –órgano regulador del sistema universitario previo a la existencia de Sunedu–, era desactivada en la práctica al ser desalojada del local donde funcionaba para que, en su lugar, los funcionarios de la nueva superintendencia puedan instalarse. El 5 de enero, la Sunedu entraba oficialmente en funciones bajo el liderazgo de Juan Antonio Silva, primer superintendente encargado –quien luego se convertiría en secretario general– hasta el nombramiento, 15 días después, de Lorena Masías, hecho por el entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra. El Consejo Directivo, máxima instancia decisora de la entidad, terminaría por ser completado el 22 de mayo próximo (Agencia Peruana de Noticias Andina, 22 de mayo de 2015).

Desde la instalación del Consejo Directivo, la Sunedu se avocó a dos metas en particular: crear el reglamento que establecía las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) y el que establecía infracciones y sanciones (El Comercio, 19 de agosto de 2015). Ambos eran parte fundamental del proceso de licenciamiento y de la supervisión continua del respeto hacia la nueva normativa por parte de las universidades. Para ello, Sunedu tuvo que entablar una relación cercana con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), pues este, si bien se dedicaba a desarrollar criterios de acreditación y, por ende, excelencia educativa, aún tenía bajo su alcance la supervisión indicadores que representaban mínimos de calidad, los cuales debían ser producidos, en realidad, por la Sunedu. Esta coordinación inicial se produjo bajo la rectoría del Minedu en aras de promover un modelo de calidad coherente en la educación superior (Masías, 2020).

A la par que se trabajaba en ello, sin embargo, se comenzaban a vislumbrar los problemas de gobernabilidad en las universidades públicas y falta de voluntad de sus autoridades para adecuarse a los nuevos requerimientos de la ley. Esta exigía una adecuación del gobierno universitario; es decir, un cambio de



autoridades, prácticamente como un paso necesario en función a las futuras solicitudes de licenciamiento. Esto, no obstante, desnudó las fricciones internas en las universidades y la imposibilidad de acuerdos inmediatos. En abril, el rector de la Universidad Nacional de Trujillo, Orlando Gonzáles Nieves, pedía la intervención de la superintendencia para solucionar la ingobernabilidad ocasionada (Diario Correo, 22 de abril de 2015); días después, docentes de la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac lanzaban críticas a Masías por no haber proporcionado una posición clara sobre el problema de gobierno de la universidad (Diario Correo, 28 de abril de 2015).

En un intento por dar mayores luces sobre el proceso de adecuación, Sunedu establece plazos para aclarar el horizonte a mediano plazo para las casas de estudio. En junio de 2015, establece el 31 de diciembre del mismo año como fecha límite para que todas las universidades públicas hayan elegido e instaurado nuevas autoridades. Incluso, para ser más específicos en su orientación, se publica una Guía de Adecuación de Gobierno de Universidades Públicas al amparo de la Primera Disposición Transitoria de la Ley Universitaria para, así, evitar más conflictos. En el documento, además, se establece como últimos días el 17 de agosto para el cese de la Asamblea Universitaria, el 27 del mismo mes para la conformación de un Comité Electoral Universitario Transitorio Autónomo, el 21 de setiembre para la elección de la Asamblea Estatutaria y el 15 de noviembre para la aprobación del nuevo estatuto y cronograma de los calendarios electorales (El Comercio, 14 de agosto de 2015).

El esfuerzo de Sunedu por encarrilar la adecuación fue útil para muchas universidades públicas. Por ejemplo, la Universidad Nacional de Ingeniería y la San Cristóbal de Huamanga se adaptaron rápidamente a las nuevas disposiciones (Masías, 2020). La Jorge Basadre de Tacna, por su lado, en setiembre, incluso invitaba a la propia superintendente y al congresista Daniel Mora a la ceremonia que establecía la asamblea transitoria hasta la nueva elección de sus autoridades (Diario Correo, 19 de setiembre de 2015).

Esta realidad, sin embargo, no era replicada en todas las demás instituciones. Existieron dos grupos de universidades que se demoraron en adecuarse: uno por sus problemas de ingobernabilidad y otro por la resistencia de

sus autoridades para aferrarse a los cargos. Aquí es cuando iniciaba un momento que sería altamente conflictivo y desafiante para la reforma. Dentro del primer grupo se encontraban, por ejemplo, la Universidad Nacional de Tumbes –cuyo rector interno, Gino Moretti, sería reconocido por Sunedu en abril del próximo año– o la Hermilio Valdizán de Huánuco (Masías, 2020; El Comercio, 8 de abril de 2016). En esta última, se formaron facciones que promovían, por un lado, la adecuación y, por otro, que desistían de elegir nuevas autoridades en las siguientes elecciones. Sunedu tuvo que intervenir para ajustar qué cronograma electoral tenía validez y qué estatuto debía prevalecer (Diario Correo, 2 de julio de 2015). Estas acciones se volverían recurrentes en las semanas y meses próximos.

El otro grupo, si bien no era mayoritario, fue el que ocasionó los primeros principales desafíos para la superintendencia en sus intentos por dialogar con las universidades. Noviembre de 2015 fue un mes ambivalente. Por un lado, Sunedu seguía dando pasos en su encargo de liderar la reforma: iniciaba oficialmente el proceso de licenciamiento y se ratificaba la constitucionalidad de sus funciones (Resolución del Consejo Directivo N° 006-2015-SUNEDU/CD, 2015). Para el licenciamiento, ya establecidas las CBC, se aprobaba un cronograma de recepción de solicitudes segmentado en trimestres, uno para cada uno de los ocho grupos del total de 142 universidades que la superintendencia había convenido en dividir. La evaluación consistiría en tres etapas: verificación documental, verificación física (a cargo de los evaluadores) y proceso de emisión de licenciamiento (El Comercio, 21 de abril de 2016). Sobre la constitucionalidad de sus labores, el Tribunal Constitucional fallaba a su favor negando las demandas de inconstitucionalidad que se habían presentado desde el año pasado a la Ley Universitaria.

Estos avances, no obstante, se producían al mismo tiempo que se mostraban los primeros indicios de negativas por parte de autoridades universitarias por acatar la Guía y las disposiciones de la ley. Agustín Ramos García, rector de la Pedro Ruiz Gallo, fue un claro ejemplo de ello. En medio de protestas estudiantiles en su institución, afirmaba que la Sunedu, al ser un órgano administrativo, carecía de potestad para interpretar la ley y que, consecuentemente,

no podía dar plazos fijos para la adecuación (El Comercio, 7 de diciembre de 2015). La Asociación de Universidades del Perú (ASUP), institución conformada por 75 universidades y creada frente a la aprobación de la nueva Ley Universitaria e inminente desaparición de la ANR, hacía eco de esos reclamos. Ada Gallegos, su directora ejecutiva –quien ya había tomado posturas críticas contra la superintendencia calificándola de prepotente por deslizar la posibilidad de pedido al Ministerio de Economía y Finanzas de congelación de fondos a las universidades–, comunicaba que harían respetar la Constitución y que no iban a ceder (El Comercio, 10 de noviembre de 2015; El Comercio, 30 de diciembre de 2015). La interpretación y aplicación de la ley fue el primer factor de disputa, entre los muchos que persistieron durante los próximos años, entre la ASUP y Sunedu (A. Gallegos, comunicación personal, 18 de febrero de 2021).

El caso más emblemático de la falta de disposición de las autoridades, sin embargo, se gestaba desde la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) con la rectoría de Pedro Cotillo. El rector de la Decana de América lideró el bando opositor que, no solo encaraba las disposiciones hechas por Sunedu, sino que gestaba estrategias para su desactivación. Él fue el promotor de la denominada ‘Ley Cotillo’, un proyecto de ley que buscaba la extensión de los mandatos de las autoridades de universidades públicas frente a la vigencia de la nueva Ley Universitaria. El proyecto fue altamente controvertido e, incluso, generó espontáneas manifestaciones estudiantiles<sup>2</sup>. Y, a pesar de que la Comisión de Educación del Congreso lo archivó por unanimidad en noviembre de 2015, la resistencia continuó y devino en un ciclo de protestas, tomas y ceses de actividades en las universidades cuyos rectores aún se mostraban rebeldes.

Con Cotillo afirmando que no dejaría su cargo hasta mayo del 2016 y que, incluso, su salida obligaría a que lo retiren con tanques, se inició una etapa de convulsionadas semanas en la UNMSM (El Comercio, 1 de diciembre de 2015). Sunedu reiteraba que, desde el 1 de enero, las firmas de los rectores que no

---

<sup>2</sup> En Lima, un grupo de estudiantes se congregó en la Plaza San Martín mostrando su rechazo al proyecto de ley (América Televisión, 25 de noviembre de 2015). En Chimbote, docentes y estudiantes también protestaron en las instalaciones de la Universidad Nacional del Santa (El Comercio, 11 de noviembre de 2015).

acatasen las disposiciones provistas no serían reconocidas para validar grados y títulos que proviniesen de sus instituciones (El Comercio, 22 de diciembre de 2015). Cotillo replicaba, el mismo 31 de diciembre, que podría llegar a incitar a sus estudiantes universitarios a que realicen una toma de la universidad si esto llegase a ocurrir (El Comercio, 31 de diciembre de 2015). Así se cerraba un primer año de funciones en Sunedu, en medio del triunfo que representaban la fijación de plazos y el desafío que se presentaba frente a las autoridades que no los reconocían.

El 1 de enero de 2016, el procurador de la superintendencia anunciaba que se iniciaban demandas penales contra, por lo menos, 100 autoridades de universidades que se negaron a dejar los cargos antes de los plazos provistos. Hasta ese momento, eran varias las universidades públicas que no habían celebrado elecciones. Sin embargo, algunas sí estaban en proceso de adecuación; a ellas no iban a aplicar las demandas. A las que sí eran las que representaban los casos especiales de rectores que deliberadamente se negaron a cumplir con la adecuación: Orlando Moisés González de la Nacional de Trujillo, Alejandro Gabriel Encinas Fernández de la San Luis Gonzaga de Ica (UNICA), José María Viaña Pérez de la Federico Villarreal (UNFV), Vladimiro del Castillo Narro<sup>3</sup> de La Cantuta y, evidentemente, Pedro Cotillo de la UNMSM (El Comercio, 4 de enero de 2016, Estos son los 5 rectores rebeldes a la Ley Universitaria).

Frente a estas negativas, iniciaron las tomas. El 4 de enero, la Federación de Estudiantes de San Marcos (FUSM) convocaba a una movilización contra su rector (El Comercio, 4 de enero de 2016, Ley Universitaria: sanmarquinos marcharán hoy contra Cotillo). Para ello, ya se había producido un primer intento por adecuarse a la ley eligiendo a una nueva autoridad, Antonia Castro Rodríguez. Esto, no obstante, fue rebatido por la oficina de imagen institucional de la universidad al afirmar que su elección se había producido en una sesión de Consejo Universitario sin cuórum (El Comercio, 4 de enero de 2016, UNMSM dice

---

<sup>3</sup> Rector desde 2013, asumió el cargo de forma interina pero nunca convocó a elecciones como le correspondía. Incluso, desconoció un nuevo nombramiento a cargo del Comité Universitario.



que elección de rectora interina es ilegal). Aún no había una transición. Esto produjo que la toma continúe, frente a las denuncias de la FUSM, a través de su presidente, Roberto Huaraca, sobre intentos de Cotillo por retomar el control en la casa de estudios (El Comercio, 5 de enero de 2016).

Ante ello, el Consejo Universitario vuelve a sesionar y esta vez se elige a Bernardino Ramírez Bautista, entonces vicerrector, como nueva cabeza de San Marcos (El Comercio, 6 de enero de 2016). En el cuarto día de toma, Sunedu finalmente se pronuncia y oficializa mediante una resolución el desconocimiento de Cotillo como rector por incumplir con la Guía de Adecuación y la Primera Disposición Transitoria<sup>4</sup> (El Comercio, 7 de enero de 2016). Esto, sin embargo, aún no confirmaba el reconocimiento de alguno de los dos rectores anteriormente electos. Esto, finalmente, se produce el 8, cuando la superintendencia valida la designación de Antonia Castro (El Comercio, 8 de enero de 2016). El 11, San Marcos reanudaba sus actividades con normalidad (El Comercio, 11 de enero de 2016).

Otro caso similar de ingobernabilidad y protesta estudiantil se produjo en la Federico Villarreal. El mismo día que San Marcos abría sus puertas, la UNFV las cerraba, en su local de la avenida Colonial, por la toma de estudiantes que protestaban contra la asunción al poder de Nancy Olivares, frente a la renuncia del antiguo rector, por representar los mismos intereses que su antecesor, según voceros estudiantiles (El Comercio, 12 de enero de 2016). Un día después, Sunedu desconocía oficialmente a José María Viaña Pérez como rector. La toma, sin embargo, continúa 10 días más hasta que también se hiciese lo mismo con los vicerrectores (El Comercio, 22 de enero de 2016). En febrero, se estaría reconociendo a Alberto Lorenzo Buitrón y Luis Alberto León Espinoza como rector y vicerrector interinos respectivamente (El Comercio, 9 de febrero).

Los problemas, empero, se retomarían cuando Sunedu desconociese, a inicios de mayo, a 12 decanos de la universidad y cuando, en junio siguiente, se

---

<sup>4</sup> El desconocimiento de Cotillo generó un efecto dominó en las demás autoridades universitarias que se plegaban a su liderazgo para aferrarse a sus cargos. Cuando Cotillo sale, los otros rectores rebeldes comienzan a disminuir su resistencia (Masías, 2020).

sancionase a la institución por faltas graves (las cuales contemplaban una multa de más de S/. 1 000 000) al haber designado a docentes en cargos administrativos, creado comisiones de gobierno no contempladas en la ley y al haberse producido la intervención del exrector en la Asamblea Estatutaria (El Comercio, 5 de mayo de 2016; El Comercio, 21 de junio de 2016; El Comercio, 13 de julio de 2016). Esto produjo nuevamente la toma de cinco facultades, en julio, motivadas por la exigencia de la renuncia de las autoridades y por el malestar que generaba la invalidez de los grados y títulos que los departamentos emitían (El Comercio, 8 de julio de 2016). A mediados de ese mismo mes, la universidad finalmente presenta un cronograma y nuevo estatuto para elegir nuevas autoridades. Las tomas concluirían, en agosto, después de un diálogo entre Sunedu y los estudiantes, y con el reconocimiento de 17 de 21 nuevas autoridades de la UNFV (El Comercio, 15 de julio de 2016; El Comercio, 8 de agosto de 2016; El Comercio, 10 de agosto de 2016).

Estos fueron los dos casos más emblemáticos, aunque también existieron situaciones parecidas en otras instituciones. En enero de 2016, por ejemplo, alumnos tomaron la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana en Iquitos en protesta por la designación del rector interino Manuel Flores. De ahí, con problemas similares en otras universidades, Sunedu tuvo que ceñirse igualmente al desconocimiento y reconocimiento de autoridades. Por ejemplo, llegó a desconocer a Encinas como rector de la UNICA, a Del Castillo como de La Cantuta y a nueve decanos de la Nacional de Trujillo (Perú21, 12 de enero de 2016; El Comercio, 13 de enero de 2016). Como se puede apreciar, más de la primera mitad del segundo año de reforma consistió en lidiar con las complejidades del proceso de adecuación en universidades públicas. La otra parte del año estaría marcada, principalmente, por el inicio de entrampamientos políticos.

El cambio de gobierno, de Ollanta Humala a Pedro Pablo Kuczynski como presidentes de la República y con nuevos representantes en el Parlamento, representó una ventana de oportunidad para retomar una oposición a la reforma desde espacios políticos institucionales. Uno de los más utilizados para debatir y cuestionar las labores de la superintendencia fue la Comisión de Educación del Congreso. Con la nueva conformación del Legislativo, la presidencia de la co-



misión recayó en Lucio Ávila, integrante de la bancada de Fuerza Popular y exrector de la Universidad Nacional del Altiplano que, curiosamente, cesó en funciones con la vigencia de la nueva ley (El Comercio, 12 de agosto de 2016). Esta elección fue criticada por defensores de la reforma, como el excongresista Mora, al señalar que Ávila había sido un férreo opositor a la regulación durante la etapa de debate. Así, en octubre, se empezaría a producir una práctica que sería recurrente en los años venideros: citaciones del jefe de la superintendencia a dicha comisión. La primera se produce el 10. Ahí, Masías expone, a grandes rasgos, el estado de las universidades adecuadas y del proceso de licenciamiento en marcha, además de clarificar cuál era la verdadera misión de la institución que tenía a su cargo. Similar objetivo tuvo su segunda participación aproximadamente un mes después, y la tercera y cuarta en mayo y octubre de 2017 respectivamente.

A fines de octubre, Javier Velásquez Quesquén, congresista aprista, presentaba un proyecto de ley ante la mencionada comisión, de la cual era integrante, para modificar la Ley Universitaria. El proyecto contemplaba cambios sustantivos para la reforma: el Minedu dejaría de operar como ente rector de la política educativa superior universitaria, el Consejo Directivo de la Sunedu estaría conformado por tres docentes de universidades públicas y otros tres de privadas y entre ellos elegirían al superintendente, y las licencias de funcionamiento dejarían de ser provisionales y, por ende, necesarias de renovar, y pasarían a ser perpetuas (El Comercio, 26 de octubre de 2016, Ley Universitaria: ¿qué busca cambiar el proyecto aprista?). Ante ello, nuevamente, abanderados de la reforma, como Mora o el propio ministro Saavedra, indicaron que el proyecto implicaría un retroceso a la anterior fórmula de la ANR (El Comercio, 26 de octubre de 2016, Saavedra: Proyecto del Apra es un retroceso a la ley universitaria). Finalmente, el 22 de noviembre, el documento termina por ser retirado de la comisión.

Otra manifestación de la oposición gestada desde el Congreso fue la censura al ministro de Educación. Desde inicios de octubre, la bancada fujimorista y demás parlamentarios cuestionaban la labor de Saavedra en torno a la gestión de los Juegos Panamericanos. Sin embargo, ante los ojos de Mora o de con-

gresistas oficialistas como Carlos Bruce, por ejemplo, estos reclamos eran motivados principalmente por el avance de la reforma universitaria (El Comercio, 5 de octubre de 2016; El Comercio, 5 de diciembre de 2016). La interpelación se daba el 7 de diciembre y, 8 días después, se concretaba su censura gracias a los votos de Fuerza Popular, algunos de la cédula aprista y de Julio Rosas de Alianza para el Progreso. Las bancadas de Peruanos por el Cambio y del Frente Amplio terminaron por retirarse del hemiciclo en señal de desacuerdo (El Comercio, 15 de diciembre de 2016).

Durante el año siguiente, las sesiones de Comisión de Educación siguieron teniendo como punto de agenda permanente las labores de la Sunedu y demás temas vinculados a la reforma universitaria. Usualmente, los congresistas de provincias trataban de trasladar inquietudes sobre los avances de las universidades nacionales de su circunscripción, como Gloria Montenegro solicitando información sobre la Nacional de Trujillo o Dalmiro Palomino Ortiz haciendo lo mismo con la Micaela Bastidas de Apurímac (Acta N° 2 de la Sesión Ordinaria del lunes 4 de setiembre de 2017, 2017). La oposición, sin embargo, no cesó, pues congresistas ya mencionados como Velásquez Quesquén, Ávila y Rosas aprovechaban el espacio para criticar el letargo en el proceso de licenciamiento, la incongruencia de criterios utilizados para evaluar las CBC de distintos grupos de universidades y el exceso de poder que representarían los reglamentos desarrollados por Sunedu (Acta N° 5 de la Sesión Ordinaria del lunes 2 de octubre de 2017, 2017).

El Ejecutivo, por su lado, sufriría modificaciones que nuevamente terminarían por tener repercusiones para la superintendencia. Marilú Martens, quien había sido el reemplazo de Jaime Saavedra, dejaba la cartera educativa –en medio de cuestionamientos al Currículo Escolar y su manejo de la huelga de docentes– para que la asuma Idel Vexler. Vexler, con vasta experiencia en el sector educativo, automáticamente fue cuestionado por los partidarios de la reforma, ya que, en su momento, se había opuesto a la creación de la Sunedu. La vigilancia que se ejerció sobre él fue para que mantuviera a Masías en el cargo. Y así fue. Sin embargo, cuando llegó a culminar su periodo en febrero de 2018, desestima su renovación y nombra –en una decisión acordada con el

presidente y la presidenta del Consejo de Ministros— a Flor Luna Victoria como nueva superintendente.

El nombramiento de Luna fue un momento de quiebre en la gestión de la política. Luna era enfermera de profesión, pero también había sido autoridad de la Nacional de Trujillo durante los años recientes. Esto último le valió las principales sospechas para su calificación para el cargo: había sido allegada cercada de Orlando Velásquez, exrector de la misma universidad y uno de los principales opositores a la Ley Universitaria en el auge de su debate como presidente de la ANR (El Comercio, 14 de febrero de 2018). A la interna de la Sunedu, el cambio de cabeza representó un golpe importante, pues se avizoraba cómo un trabajo de años cambiaba potencialmente de rumbo (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio, 2020).

Sin embargo, dos semanas después, el panorama se modificaba repentinamente. Gustavo Faverón, periodista, realizó una denuncia pública contra la superintendente por haber indicios de plagio en un artículo científico de su autoría —luego terminarían encontrándose 14 casos de presunto plagio en tres artículos académicos en total— (El Comercio, 26 de febrero de 2018). Esta noticia fue compartida por el portal web Útero y, automáticamente, llegó a las altas instancias del Ejecutivo. Vexler comunicaba horas después que se procedería con las investigaciones; sin embargo, la presión para que se le cese del cargo ya estaba en marcha.

El propio Consejo Directivo de la Sunedu había hecho pública una carta exigiendo que se deje sin efecto la designación de Luna, ya no solo por las denuncias presentadas, sino también por el presunto delito de peculado al haberse servido de los canales institucionales de la superintendencia para ejercer su defensa (El Comercio, 27 de febrero de 2018). A pesar que Vexler ya había mandado un oficio a la Procuraduría del Ministerio de Educación para que haga las investigaciones pertinentes, las muestras de rechazo a Luna se incrementaban: congresistas y colectivos se sumaron al pedido de remoción del cargo (El Comercio, 28 de febrero de 2018, De confirmarse plagios, jefa de Sunedu dejaría el cargo según Vexler). Entre que Luna negaba su culpabilidad y se rehusaba a renunciar por supuestamente no haber pruebas, el 3 de enero se

oficializaba su destitución en el Diario El Peruano (El Comercio, 2 de marzo de 2018). Luna duró poco más de dos semanas al mando de la reforma. Aquí es cuando lo asume interinamente Martín Benavides, quien era en ese entonces el vicepresidente del Consejo Directivo y quien después sería ratificado en el cargo en mayo próximo.

La salida de Luna, sin embargo, dejó sospechas sobre supuestas irregularidades en la gestión de Sunedu, por lo que la Comisión de Educación, esta vez presidida por Paloma Noceda, solicita facultades al Pleno del Congreso para investigar supuestos contratos sobredimensionados en publicidad y consultorías, además de incremento de personal (El Comercio, 7 de marzo de 2018). Ante ello, Benavides acude por primera vez a la comisión en calidad de superintendente para detallar los puntos señalados para la investigación; no obstante, al menos para Noceda, su exposición resultaría insuficiente (El Comercio, 12 de marzo de 2018).

En setiembre de 2018, Sunedu publicaría el reglamento del proceso de cierre de universidades. A la fecha, ya se habían otorgado algunas licencias de funcionamiento, pero no se había denegado ninguna. Iván Rodríguez, presidente de la ASUP, quien en un momento se había mostrado incrédulo de que se cerraran universidades, advertía que más de medio millón de alumnos interrumpirían sus estudios si se procedía con esas medidas, y que las universidades tendrían libertad de aceptar o no los posibles traslados estudiantiles. Benavides, a ello, replica que lo único que se interrumpiría inmediatamente es el proceso de admisión y que los estudiantes afectados tendrían hasta dos años para ingresar a una universidad licenciada (El Comercio, 24 de setiembre). Aproximadamente un mes después de este intercambio verbal, se oficializaba la primera denegatoria de licenciamiento a la Universidad Peruana de Arte ORVAL. Misma suerte correría la Universidad Peruana de Integración Global en diciembre, pero esta vez, ocasionando protestas estudiantiles afuera de local de la entidad regulatoria para reclamar por el cierre de su institución (El Comercio, 7 de diciembre de 2018).

El 2019 se caracterizaría por darle continuidad al proceso de licenciamiento, aunque, con ello, vendría también el inevitable cierre de demás univer-



sidades, algunas de ellas con importante cantidad de alumnos. A fines de mayo, se produciría uno de los cierres que generarían mayor resistencia, el de la Universidad Privada Telesup, la cual albergaba más de 20 mil estudiantes. Estudiantes, días después de la resolución emitida, llegarían a protestar en los exteriores de la superintendencia argumentando que la decisión respondía a discriminación más que a criterios técnicos, por lo que pidieron un plazo más razonable (El Comercio, 3 de junio de 2019). El vocero de la universidad, Máximo Estupiñán, denunciaría que había habido irregularidades en el proceso y que no se había evaluado de manera equitativa en relación a otras casas de estudio (El Comercio, 6 de junio). El 19 de junio oficializan un recurso de reconsideración, el cual sería declarado infundado el 3 de agosto siguiente.

El caso no descansaría ahí. El 10 de octubre, el juez Alberto Cohen Vela del Segundo Juzgado Civil de Bagua otorga una medida cautelar para que Telesup se mantuviese en funcionamiento (El Comercio, 10 de octubre de 2019, Caso Telesup: juez de Bagua suspende fallo de la Sunedu que ordenaba cierre de universidad). Esto produce que horas más tarde la propia superintendencia se pronuncie y comunique la toma de las siguientes medidas: la presentación de una queja funcional frente al órgano de control de la magistratura en la sede central y en Amazonas, que se recurrará al magistrado exponiendo hechos e infracciones, la evaluación de una denuncia penal por prevaricato, y la dispensa de un oficio a la Fiscalía para verificar si el magistrado tiene denuncias penales, además de la impugnación de la medida cautelar (RPP Noticias, 2019). La judicialización del caso no se agotó ahí: José Luis Luna Morales –dueño de la universidad y fundador del partido Podemos Perú– y la misma Telesup denuncian penalmente a Benavides (El Comercio, 5 de setiembre de 2019; El Comercio, 11 de octubre). Sunedu responde haciendo lo mismo contra el primero y contra el abogado de la casa de estudios por difamación (El Comercio, 18 de octubre de 2019). Este entrampamiento llegaría a su fin cuando una jueza del mismo juzgado civil deja sin efecto la medida cautelar (El Comercio, 28 de octubre de 2019).

Y, finalmente, en el mismo 2019, la Sunedu volvería a pasar nuevamente por una disputa política con la Comisión de Educación, esta vez liderada por la



fujimorista Tamar Arimburgo. A inicios de setiembre, ante una moción del congresista Juan Carlos Gonzáles, se acuerda por mayoría crear, una vez más, una comisión investigadora a la Sunedu. Este paso automáticamente generó la defensa de la superintendencia a manos del mismo Ejecutivo a través del presidente Vizcarra y su jefe de gabinete, Salvador del Solar (El Comercio, 3 de setiembre de 2019; El Comercio, 4 de setiembre de 2019, Vizcarra: “Como ha interferido con intereses de algunos, abren investigación a Sunedu”). Incluso, la propia Paloma Noceda, expresidenta de la comisión, criticaba que Arimburgo haya hecho caso omiso al preinforme anterior e inicie una investigación desde cero (América Televisión, 10 de setiembre de 2019). El 18 del mismo mes, Sunedu, respondía ante la comisión para aclarar los puntos a investigar relacionados a irregularidades en contratación de personal, salarios excesivos, contratos sobredimensionados y fallas en los procesos de licenciamiento. La investigación, sin embargo, quedaría trunca con la posterior disolución del Congreso el 30 de setiembre. Así culminaban cinco años de hitos de reforma universitaria al mando de la institución (ver anexo 1).

Después de lo mostrado, entonces, se puede vislumbrar que la Sunedu ha sido capaz de, inicialmente, crear la normativa que disponía los criterios técnicos y las medidas de supervisión de la calidad universitaria. Asimismo, ha podido implementar decisiones propias al disponer el licenciamiento y la denegación del mismo a universidades. Al cierre del 2019, existían 86 instituciones con el visto bueno y 35 sin él (ver anexos 2 y 3). Además, ha implementado sanciones a aquellas universidades infractoras al reglamento, como las interpuestas a la Inca Garcilaso de la Vega y a la San Martín de Porres por más de 1 millón y 8 millones de soles respectivamente (El Comercio, 9 de agosto de 2019; El Comercio, 10 de agosto de 2019). A fines de 2019, Sunedu había sancionado a 45 casas de estudio, que terminarían siendo 54 para marzo del 2021 (ver anexo 4). Es decir, la superintendencia ha dado muestras de fortaleza institucional a través del cumplimiento de sus objetivos acordes a sus funciones asignadas por ley.

Pero, además, su capacidad no se limita a ella, pues también ha dado indicios de autonomía. Ha sobrellevado resistencias importantes producidas por los mismos actores regulados como por los actores estatales que en su mo-

mento buscaban redirigir la política. Se tiene el proceso de adecuación de las universidades nacionales, el nombramiento de Luna y los acechos constantes por parte de algunas fuerzas parlamentarias y del Ejecutivo<sup>5</sup>. Ha sobrevivido a tres cambios de mando presidencial (Humala, Kuczynski y Vizcarra) y a cinco ministros de Educación (Saavedra, Martens, Vexler, Alfaro y Pablo) entre 2015 y 2019. Además, ha sabido también mantener distancia de aquellos aliados clave: Mora, por ejemplo, indicó que, desde un inicio, él hubiera cerrado automáticamente más de 30 universidades (Mora, 2019); misma posición que comparten investigadores como Hugo Ñopo (H. Ñopo, comunicación personal, 20 de febrero de 2021). En ese sentido, ha existido una autonomía técnica y funcional, ya sea de opositores o de aliados. Sunedu es fuerte y autónoma. ¿Qué hace que sea así?

### 3.2. Burócratas profesionales y con identidad: perfiles, trayectorias y estrategias de los funcionarios de la Sunedu

Desde un inicio, el excongresista Mora –impulsor de la nueva ley y entonces presidente de la Comisión de Educación del Congreso– tenía claro que la entidad reguladora que se crease debía contar con avales técnicos y autonomía. Es más, su deseo inicial, era que el superintendente sea nombrado a través de un concurso público nacional e internacional en el que, evidentemente, no exista injerencia alguna de los poderes del Estado. Al final, quien desestimó esta propuesta fue el propio ministro de Educación, Jaime Saavedra, argumentando que el Ejecutivo debía ser el que continúe dirigiendo la política (Mora, 2018). Ante ello, se optó por la modalidad de nombramiento que actualmente contempla la ley: designación ministerial.

A pesar de ello, y a diferencia de otras entidades públicas, en la propia Ley Universitaria, se especifica que el superintendente designado, así como el resto del Consejo Directivo, deben reunir determinadas condiciones académicas y laborales, además de no haber tenido cargos de autoridad, representación o

---

<sup>5</sup> Benavides indica que, hasta la crisis de los audios que ocasionarían la renuncia de PPK, había presiones desde el gobierno para que se actuara en una determinada dirección, por lo que ellos debían confrontar (2018).

asesoría en universidades por lo menos durante un año antes de asumir el cargo (Ley N° 30220, 2014). Esta fue una estrategia de profesionalización: Mora, como hacedor de política, buscó dar garantías de sostenibilidad a la reforma mediante el profesionalismo de sus principales tomadores de decisiones. Fue una decisión deliberada para darle aval técnico a la futura alta burocracia. En el 2019, por ejemplo, el Consejo Directivo estaba conformado por especialistas con altas credenciales académicas (ver tabla 2).



Tabla 2. Perfiles académicos de los integrantes del Consejo Directivo de Sunedu 2019

Consejero/a	Universidades		Carreras	
	Pregrado	Posgrado	Pregrado	Posgrado
Martín Benavides (superintendente)	PUCP	Universidad Estatal de Pennsylvania	Sociología	M. Letras en Política y Teoría Educativa/PhD Sociología
Fabiola León-Velarde	UPCH	UPCH	Biología	M. y Dra. En Ciencias con mención en Fisiología
Víctor Peña	UNMSM	Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas	Física	M. y Dr. en Física
Hugo V. Rosales	Universidad de Piura	TEC de Monterrey/Universidad Nacional de Piura	Ingeniería Industrial	M. Administración de Tecnología de Información/Dr. en Ciencias Administrativas con Mención en Dirección de Empresas
Waldo Mendoza	UNSCH	PUCP	Economía	M. y Dr. en Economía
Aurelio Ochoa	UNMSM	Universidad de Lyon I (Francia)	Geología	Dr. en Geología
Luis Huicho Oriundo	UNMSM	UPCH	Medicina	M. y Dr. en Medicina

Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. Elaboración propia.

La ley, sin embargo, no daba garantías para el resto del cuerpo burocrático. Cuando se instala la Sunedu, a inicios de 2015, Masías y Silva tuvieron el primer desafío: reclutar personal en puestos de confianza. Existieron dificultades para atraer funcionarios, pues los sueldos eran más bajos en comparación con

otras superintendencias y la modalidad de contratación se hacía por CAS (Masías, 2019). Ante ello, se valieron de personal de Minedu para dar inicio a la gestión de las principales direcciones de la entidad, como la de Licenciamiento. Es así que se cuenta con el ingreso de Karina Rozas Velarde, economista con posgrado en la Universidad de Michigan; poseía experiencia en política superior universitaria gracias a su trabajo en el ministerio como directora. Ella fue la encargada de liderar la elaboración del primer modelo de licenciamiento institucional.

Para el reclutamiento de personal en masa, sin embargo, sí se crearon perfiles de puesto. Como la entidad era nueva, se utilizaron tres criterios profesionales para la contratación: experiencia en gestión universitaria, o en organismos de regulación o fiscalización, o en investigación sobre educación superior (Masías, 2019). Así, entre el 2015 y 2019, de 20 funcionarios entre los que se encuentran secretarios generales, directores, jefes de unidades y asesores, 8 tenían experiencia en instituciones de supervisión o regulación como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); 5 en gestión universitaria (Universidad San Ignacio de Loyola, Pontificia Universidad Católica del Perú, UNMSM); y 2 en investigación (PUCP, Grupo de Análisis para el Desarrollo). A lo largo de los años, Sunedu continuó priorizando el aseguramiento de perfiles cuya experiencia supla la falta de una línea de carrera propia del servicio civil.

Manteniendo el rigor técnico, para el proceso de licenciamiento más específicamente, Sunedu conformó equipos especializados de trabajo para llevar la evaluación de las universidades. La Dirección de Licenciamiento tuvo a cargo tres equipos de evaluadores (dos de ellos para universidades privadas y uno para públicas). Para atender los distintos requerimientos de las CBC, sus perfiles fueron diversos: ingenieros, educadores, abogados, economistas, científicos sociales, psicólogos. Estos podían ser clasificados como evaluadores senior (responsable de expediente de la evaluación de la universidad), semisenior (encargados de la evaluación según condición) o junior (dedicado a revisar los



indicadores y presentar información sistematizada para el análisis de superiores). Dependiendo de esta jerarquía, se podía exigir al evaluador desde bachillerato hasta maestrías, diplomaturas o capacitaciones, y entre 2 a 10 años de experiencia laboral, de la que 4 a 6 debía ser en el sector público y atendiendo a los requisitos necesarios para el puesto.

La calidad técnica de la superintendencia resguardada en estos perfiles se mantendría en el tiempo, a pesar de los cambios de nombres en los puestos. Es más, para algunos de sus burócratas, el rigor técnico constituye el principal elemento que se traduce en la eficacia de la política (Cáceda, 2019). Como se mostró en el capítulo anterior, como las cualidades técnicas son compartidas, ante algún actor que carezca de ellas o no comparta la visión sobre la política, se despliegan estrategias de exclusión con el fin de seguir protegiendo la calidad burocrática. El caso de Flor Luna es el más ilustrativo. Cuando se destapan los indicios de plagio en sus trabajos académicos, el Consejo Directivo emite un comunicado en el que se le pide a Luna su renuncia (Benavides, 2018). Frente a su negativa, acuden a la difusión de la carta pública para exigir su destitución, a la cual se pliega parte de la opinión pública, políticos y grupos de la comunidad universitaria. Esto es importante, pues el cargo de superintendente es el único puesto de la entidad que depende exclusivamente del gobierno de turno y, más específicamente, del Ministerio de Educación. En el único flanco en el que su calidad técnica puede estar desprotegida al estar fuera de su control, confrontan los intentos que buscan atacarla y, en última instancia, terminan saliendo victoriosos.

Un segundo aspecto encontrado en la burocracia de Sunedu es el comparado sistema de creencias y preferencias sobre política que tienen. Esto también parte de una voluntad deliberada de las principales autoridades al reclutar personal que mantenga un compromiso con la reforma y que tenga claro cuál es su propósito. Masías indica que uno de los criterios de selección de funcionarios es su convicción por darle vigencia a la política (2019). Así, de los funcionarios y funcionarias entrevistadas, se encuentra que en el nivel de programas sobre política tienen diferencias y similitudes, aunque las primeras no resultan problemáticas para la consecución de los objetivos. Las primeras guardan relación

principalmente al rol del mercado y del estado como garante de su funcionamiento. Donde sí hay claras compatibilidades es en el diagnóstico del problema de la calidad universitaria antes de la creación de Sunedu: el sistema había crecido injustificadamente y la autorregulación era la causante. Es así que, inevitablemente, también se coincide sobre la preferencia de política: la creación de un organismo regulador y autónomo como solución al caos del sistema (Benavides, 2018; Cáceda, 2019; Chávez, 2019; Masías, 2019; C. Novoa, comunicación personal, 8 de agosto, 2020; R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio, 2020). La presencia de estos marcos ideacionales entre la burocracia de Sunedu genera una clara identificación con sus labores y con la misma institución. La superintendencia encarna claramente las creencias y, sobre todo, las preferencias sobre lo que debería ser la solución al problema de la calidad en el servicio educativo universitario, en base a un diagnóstico compartido sobre sus causas. En Sunedu, existe una burocracia identificada y esto es lo que explica la segunda estrategia de sus agentes: la defensa pública de sus labores, de la institución y de los resultados obtenidos. Este mecanismo, sin embargo, no es empleado por todos los funcionarios. Es más, algunas unidades más técnicas no comprendían, en un inicio, el porqué de los trabajos más políticos y comunicacionales de la institución, aunque finalmente sí terminarían por cooperar y alinearse (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio, 2020). En realidad, esta estrategia reside en el actor más visible de la entidad: el superintendente.

Masías desarrolló, en primer lugar, un rol, sobre todo, informativo. Los primeros años de la reforma aún tenían claroscuros entre los actores interesados por lo que su labor discursiva se centró, principalmente, en dilucidar el porqué de la reforma y hacia dónde se estaba encaminando. Es con Benavides que se adopta una estrategia más de confrontación, también explicada por la etapa del proceso de licenciamiento que le tocó liderar. Ante, por ejemplo, la investigación desarrollada por la comisión de Arimborgo, el superintendente manifestaba que era necesario defenderse frente a cualquier amenaza que im-

plique un retroceso<sup>6</sup>, reiterando, incluso, en otra declaración, que la Sunedu iba a defender su autonomía.

Con el caso de Telesup, también indicó que la medida cautelar que en su momento se le concedió a la universidad y le permitía seguir en funciones, era una manera de seguir lucrando con la educación y de frenar la reforma en marcha (El Comercio, 10 de octubre de 2019, Sunedu sobre caso Telesup: Es un nuevo intento de frenar el avance de la reforma universitaria). Este tipo de manifestaciones no solo responden a una defensa legítima del trabajo propio, sino a la convicción de la urgencia del mantenimiento de la institución a la cual se pertenece. Al defenderla, se está, asimismo, defendiendo las ideas propias. Esto afianza su sentido de relevancia, lo cual refuerza la identidad que se tiene con la institución pública. A Sunedu se la defiende porque sus funcionarios creen que ella encarna su sistema de ideas sobre la mejor opción para enfrentar el problema del sistema universitario. El valor técnico de la burocracia, entonces, se ve complementado con la defensa de sus logros y de lo que la institución representa en momentos de crisis.

En síntesis, la burocracia de Sunedu le permite generar resultados en tanto mantiene perfiles técnicos muy estrictos y los defienden en caso existan amenazas a su manutención. Esto permite que las labores complejas se consigan (fortaleza), pero también aporta a la autonomía al resguardar a la institución de actores que representen entorpecimientos a los resultados alcanzados. Asimismo, el perfil técnico es complementado por la labor de defensa pública de la institución en coyunturas de crisis o de oposición. Esto se produce principalmente gracias a la identificación con Sunedu al representar ideas y valores compartidos sobre calidad universitaria.

### 3.3. Los vínculos de Sunedu

El segundo factor explicativo de la capacidad de Sunedu es el desarrollo de vínculos estratégicos externos. El proceso de debate de la Ley Universitaria, en el 2014, había producido la creación de dos bandos (uno a favor de ella y otro

---

<sup>6</sup> Esta declaración fue en la ceremonia de entrega de licenciamiento a la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión de Cerro de Pasco.

en contra) que posteriormente mantendrían vigencia en la discusión de la política una vez que esta se implemente. Así, por un lado, se tenía a sectores del fujimorismo y del aprismo en contra, y a un sector importante de la izquierda y derecha a favor; algunos rectores que celebraban la medida, y otros que afirmaban que era un golpe a la autonomía universitaria. Cuando Sunedu inicia sus labores, se ve inmersa en este universo de actores como herencia de la etapa de formulación de la política. Desde ahí construye sus vínculos.

Casi por obligación, Sunedu desarrolló un estrecho vínculo con varias universidades, sobre todo en la etapa concerniente a las solicitudes de licenciamiento y adecuación a las evaluaciones provistas. Desde un inicio, la superintendencia tuvo una política de puertas abiertas (Masías, 2019). Las reuniones se sostenían en las instalaciones del local o en las propias sedes de las casas de estudio. Al carecer de oficinas desconcentradas en provincias, la superintendencia buscaba llegar directamente a las universidades para esclarecer inquietudes entre su comunidad. Estos gestos terminaron por ser valorados entre las autoridades universitarias (C. Novoa, comunicación personal, 8 de agosto, 2020). Este tipo de reuniones periódicas permitían no solo conocer el estado del avance de las universidades en proceso de licenciamiento para ordenar los pendientes entre las distintas unidades y direcciones, sino también generar alianzas frente a públicos expectantes.

Entre los vínculos establecidos con la comunidad universitaria se tienen dos principalmente: con la Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (ANUPP) y con la Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú (FENDUP). El vínculo con la ANUPP fue importante pues era un reconocimiento a la revaloración de la universidad pública, elemento clave para el apoyo a la reforma (Masías, 2019). Además, servía como contraparte a la ASUP, la cual se mostraba constantemente crítica con Sunedu debido a las formas en las que exigía a las universidades adecuarse a la ley (A. Gallegos, comunicación personal, 18 de febrero de 2021). Varias de las universidades pertenecientes a la ANUPP estuvieron presentes en el I Encuentro de Universidades Licenciadas celebrada el 12 de junio de 2018 (El Comercio, 12 de junio de 2018). Ahí, las instituciones educativas indicaron que, desde la consecución del licenciamiento,

habían ganado reconocimiento reflejado en la facilitación de convenios con otras universidades. El otro gremio importante, como se mencionó, fue la FENDUP. Este no tuvo mucho peso en el cambio de percepciones frente a la opinión pública (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio, 2020); sin embargo, pudo generar que los docentes de universidades públicas se plieguen a favor de la superintendencia (Chávez, 2019). A fines de agosto de 2016, el gremio y la superintendencia reiteraron en un comunicado su compromiso para trabajar unidos por la reforma universitaria (Sunedu, 29 de agosto de 2016).

Otro vínculo gestado fue con actores expertos en educación. Sunedu mantuvo mesas de trabajo constantes con el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y GRADE. Estas servían para recoger críticas sobre el estado de la política en curso (Chávez, 2019; C. Novoa, comunicación personal, 8 de agosto, 2020). Esa fue la primera utilidad: circular y fabricar información para futuras tomas de decisiones. La segunda utilidad, sin embargo, era en función a la estrategia comunicacional. Desde la Oficina de Comunicaciones, bajo el liderazgo de Noelia Chávez, se estableció una política de respuesta selectiva a ataques o críticas mediáticas. En ese sentido, los representantes de Sunedu no siempre salían a dar respuestas frente a las críticas. El vínculo con los especialistas permitía que estos suplían a los funcionarios en, por ejemplo, canales de televisión<sup>7</sup> y puedan defender la reforma. Estos fueron los casos de Ricardo Cuenca (IEP) y Hugo Ñopo (GRADE).

Las reuniones con ellos se daban una vez cada tres o cuatro meses. Usualmente, eran convocadas por el superintendente Benavides, cuyo anterior vínculo laboral con GRADE fue un facilitador para que investigadores formen parte de este tipo de espacios. En estos, se solicitaba la opinión técnica de los investigadores, a la par que ellos se nutrían de la información que les proveía la superintendencia sobre el estado de la reforma. Esto permitía que, en caso de coyunturas que exigían un respaldo público a Sunedu, los investigadores puedan presentarse a los medios para brindar una posición formada gracias a lo discutido

---

<sup>7</sup> Chávez indicó también que, entre 2015 y 2016, principalmente, también se trabajó alianzas con periodistas, pero no mencionó exactamente con quiénes (2020).



en las reuniones previas<sup>8</sup> (H. Ñopo, comunicación personal, 20 de febrero de 2021). De esta manera, el contacto con expertos no solo generaba nuevos “inputs” a la gestión de la reforma, sino que la escudaba frente a la opinión pública.

Los últimos vínculos estratégicos, y probablemente los más visibles, fueron con congresistas. Desde la gestión de Masías, se tenía conversaciones bilaterales con varios parlamentarios, casi siempre para exponer el estado de las universidades nacionales de su región. Sin embargo, las relaciones que se tuvieron con ellos eran pensadas principalmente para generar aliados en los espacios congresales. Los encargados de relaciones parlamentarias y de Comunicaciones mantenían comunicación constante con ellos (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio de 2020). Hasta mediados del 2016, el gran aliado fue, sin lugar a dudas, Daniel Mora. Con el cambio de gobierno, se tuvo que acercarse a nuevos actores, tanto dentro como fuera de la Comisión de Educación.

Dentro de ella, Vicente Zeballos de la bancada oficialista representó el principal contrapeso frente a la oposición de Ávila y Velásquez Quesquén. En las sesiones en las que se invitaba a Masías, por ejemplo, Zeballos defendía a la superintendente frente a los intentos por desestimar su participación o reconocía los avances en materia de infraestructura, gestión y convocatoria docente en las universidades ante las críticas por ineficiencia hacia la Sunedu (Acta N° 11 de la Sesión Ordinaria del lunes 21 de noviembre de 2016, 2016; Acta N° 6 de la Sesión Ordinaria del lunes 9 de octubre de 2017, 2017). Guido Lombardi, por su lado, y en calidad de vicepresidente de la comisión en 2016, invitaba a representantes estudiantiles para que puedan mostrar su posición favorable a la reforma durante las sesiones. Fuera de la comisión, se tuvo contacto con principalmente Marisa Glave e Indira Huilca, representantes del Frente Amplio. Su presencia era requerida por la misma superintendencia, nuevamente, cuan-

---

<sup>8</sup> Sunedu no contactaba directamente a los investigadores para que salgan en espacios televisivos a defender los resultados de la reforma. La superintendencia, en las notas de prensa que brindaba, proponía una lista de nombres para que puedan ser tomados en cuenta por los medios en caso se requiera opiniones de terceros (H. Ñopo, comunicación personal, 20 de febrero de 2021).

do esta debía mandar representantes a exponer frente a los comisionados. Sus intervenciones estaban nutridas por, evidentemente, su agenda partidaria, pero también por la información que los mismos funcionarios le proporcionaban (Chávez, 2019). Así, si Velásquez Quesquén criticaba el estado de universidades, Glave refutaba al decir que la comisión no debía ser utilizada para defender a universidades particulares (Acta N° 6 de la Sesión Ordinaria del lunes 9 de octubre de 2017, 2017). Estos vínculos servían, además, para aumentar los costos políticos de intervención por parte de actores del Ejecutivo. Políticas altamente visibles y con distintos actores pendientes de ella produce decisiones más cautelosas por parte de agentes de gobierno, como se explicó en el capítulo anterior. Los vínculos creados por Sunedu genera presión ante intentos intervencionistas al mostrar respaldo en distintos públicos, como políticos, grupos de sociedad civil y actores de la comunidad universitaria. El caso de Luna muestra cómo a la exigencia del propio Consejo Directivo por su salida, se le sumaron congresistas como Gino Costa, Zeballos y Alberto De Beláunde. Colectivos como La Educación Se Respeta<sup>9</sup> también buscaban generar movilizaciones para revocar la decisión de Vexler (El Comercio, 28 de febrero de 2018, Jefa de Sunedu fue citada al Congreso para responder sobre supuestos plagios; El Comercio, 1 de marzo de 2018). Ante las denuncias de plagio, esto fue inevitable.

Un último tipo de vínculo establecido desde la superintendencia fue con los estudiantes. Los gremios estudiantiles, sobre todo los de universidades limeñas, mantuvieron un contacto latente con Sunedu. Desde 2016, a través de convocatorias de la propia superintendente Masías a través de la Oficina de Comunicaciones, representantes estudiantiles asistían periódicamente a reuniones en las que se trató de explicar, primero, el trabajo proyectado a los próximos años por parte de Sunedu y, después, en las que los mismos estudiantes trasladaban instrumentos a la entidad según las expectativas que tenían de sus labores (R.

---

<sup>9</sup> Sifuentes indica que hubo un contacto con el colectivo, por más que su incidencia era pequeña, ya que “cualitativamente era importante” (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio, 2020).

Fernández, comunicación personal, 27 de febrero de 2021). Entre los gremios que asistían a los encuentros estaban la Federación de Estudiantes de la PUCP (Fepuc) y la FUSM, y representantes de la Universidad del Pacífico, ESAN y Antonio Ruiz de Montoya. Algunos de ellos, posteriormente, también harían de invitados a sesiones de la Comisión de Educación del Congreso en el que expondrían, a grandes rasgos y desde sus distintos matices, la necesidad de la reforma en curso. Esto se produjo, por ejemplo, el 7 de noviembre de 2016, cuando se buscaba, junto con algunos congresistas, rechazar el proyecto de Velásquez Quesquén.

En síntesis, los vínculos estratégicos se pudieron gestionar gracias a la existencia previa de un universo de actores que, de por sí, ya estaba interesado en la política debido a su participación en el debate de formulación de la ley previo. La alianza con miembros de la comunidad universitaria, expertos y políticos fue fundamental para i) generar nueva información para corregir deficiencias en la política, ii) conocer el estado de las universidades para facilitar las labores internas (conocer a los regulados para regular mejor) y iii) generar una defensa pública a la reforma. Esto aportó a la capacidad institucional de Sunedu en tanto perfeccionó sus labores burocráticas y le permitió escudarse frente a intentos que apeliaren su autonomía.

#### 3.4. La “mano dura”: los hitos de la reforma para la construcción de reputación

La última clave de la capacidad de Sunedu reside en su reputación. Esta se comienza a construir no inmediatamente, sino paulatinamente, por ende, es un recurso que le aporta fuerza y autonomía después de la consecución de ciertos resultados después de un tiempo determinado. En primer lugar, cabría mencionar que Sunedu, a través de su Oficina de Comunicaciones, detecta que existía un desconocimiento importante entre la opinión pública sobre sus labores en los primeros dos años de gestión. Esto conduce a una campaña comunicacional dirigida especialmente a sectores C, D y E, aquellos de los cuales iban a provenir mayoritariamente los estudiantes más afectados por los potenciales cierres de universidades de baja calidad (Chávez, 2019). Esto también motivado por la lógica de que, en un futuro, podían volverse aliados de la reforma: “uno no defiendolo que no conoce” (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio,

2020). Para ello, se usaron campañas publicitarias presenciales, en redes y medios (Chávez, 2019). Finalmente, el esfuerzo fue fructífero, pues el conocimiento sobre la existencia y misión de la superintendencia aumentó 20 puntos porcentuales entre los sectores antes mencionados a los que se dirigió la estrategia (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio, 2020).

La reputación de Sunedu, sin embargo, no dependió exclusivamente de ello. Si bien campañas informativas ayudan a posicionar en el radar la existencia de la entidad entre los distintos públicos, no les dice mucho sobre lo que representa. El valor se construye solo con hitos que construyan imaginarios de una agencia intimidante en tanto las consecuencias de esas acciones traigan perjuicios visibles o denoten rigurosidad e inflexibilidad. El primero de esos fue la fijación de plazos para la adecuación de universidades públicas a las disposiciones de la nueva Ley Universitaria. Este ultimátum ocasionó, como se mostró en la primera parte de este capítulo, protestas a lo largo del país e, incluso, tomas de universidades ante la ingobernabilidad que se ocasionaba en las casas de estudios. El desconocimiento consecuente de algunas autoridades universitarias por parte de Sunedu incrementaba el malestar estudiantil debido a la invalidez de sus grados o títulos. Ante los propios regulados –las universidades– esto era inadmisibles. La ASUP lamentaba la violencia desatada y responsabilizaba directamente a la Sunedu y a sus plazos propuestos (ASUP – Asociación de Universidades del Perú, 14 de enero de 2016). Esta fue la primera muestra de “mano dura”.

Otros de los hitos que marcaron la construcción de reputación fue, indiscutiblemente, las denegatorias de licenciamiento ciertas universidades. Durante la segunda mitad del 2018, ya se sabía que se podían conocer las primeras resoluciones para el cierre de universidades. Algunos rectores, sin embargo, desconfiaban de tales medidas. Iván Rodríguez, rector de la Universidad Ricardo Palma y presidente de ASUP, creía que no se iba a disponer de cierres por los problemas que iban a traer para alumnos y trabajadores (La República, 28 de junio de 2018). Días después, se disponían las primeras dos denegaciones de licenciamiento a la Universidad Peruana de Arte Orval y a la UPIG.

Después, se tuvo a casos emblemáticos como la UNICA, Telesup y la



Universidad Alas Peruanas. La UNICA fue la primera universidad nacional en disponerse su cierre –aunque esto, como estaba previsto, se dio bajo el comunicado del Minedu por aplicar un plan de emergencia– (El Comercio, 21 de octubre de 2019). La Telesup, tal y como se documentó en el primer subcapítulo, ocasionó protestas, demandas penales y recursos judiciales para mantenerse en funcionamiento. La Alas Peruanas, por su parte, no generó resistencia y optó por fusionarse con una universidad sí licenciada. El cierre de Telesup dejó a más de 20 mil estudiantes sin servicio educativo; mientras que el de las Alas Peruanas, a más de 60 mil.

La reputación es visible tanto en los indicadores de apoyo a la Sunedu entre la opinión pública y las evaluaciones de gestión que tiene entre sus detractores. Según IPSOS, a fines de abril del 2016, Sunedu gozaba de un 83% de aprobación a sus labores entre jóvenes de 18 a 24 años (Diario Correo, 11 de marzo de 2015); mientras que, para setiembre de 2019, momento en el que la mayoría de hitos ya se habían producido, entre aquellos que conocían lo que hacía la superintendencia, un 67% aprobaba sus labores (El Comercio, 16 de setiembre de 2019). La producción de estas decisiones “duras” también tuvo repercusiones entre aquellos actores que, en su momento, se mostraron escépticos de la reforma. El cierre de universidades privadas y una pública, para Idel Vexler, por ejemplo, reflejó la entereza técnico y ética en los miembros del Consejo Directivo, en el que se encontraba el propio futuro superintendente que le demandó la salida de Luna (comunicación personal, 21 de octubre, 2020).

¿Qué efectos, entonces, tiene esta toma de decisiones que son cuestionadas por algunos actores regulados y que afectan a miles de estudiantes pero que, al final, crean reputación en torno a la Sunedu como una agencia firme? Son tres principalmente: i) la pérdida de poder entre la ASUP (oposición), ii) mayor voluntad de las universidades a someterse a las disposiciones del proceso de licenciamiento y iii) voluntad por mantener el prestigio logrado entre los propios burócratas de la superintendencia.

El primer efecto se relaciona con la oposición. La ASUP, desde el inicio de la gestión de la reforma, marcó clara distancia con la Sunedu. Constantemente demandaba por menos intervencionismo desprendido del proceso de



licenciamiento, por un cese en sus “prepotentes” medidas y por el respeto a la autonomía universitaria (ASUP – Asociación de Universidades del Perú, 30 de octubre de 2016; ASUP – Asociación de Universidades del Perú, 18 de octubre de 2017). Los cuestionamientos se hacían por su supuesta falta de facultades para interpretar la ley y sobre cómo se llevaba el proceso de licenciamiento en sí (A. Gallegos, comunicación personal, 18 de febrero de 2021). Para fines de 2018, sin embargo, este discurso cesó al perder peso en el debate público (Benavides, 2018). La crítica se fue matizando conforme se tomó conciencia que era inevitable el cumplimiento de la ley, incluso, al punto de desarrollar, en la actualidad, un mejor puente de trabajo que con el que se tenía en el pasado (C. Novoa, comunicación personal, 8 de agosto, 2020; A. Gallegos, comunicación personal, 18 de febrero de 2021). La reputación adquirida mediante la consecución de la toma de decisiones de Sunedu no redujo la capacidad contestaria en la ASUP, pero sí el peso de sus argumentos, lo cual protegió la autonomía de la entidad reguladora al reducir el riesgo de intromisión de intereses externos.

El segundo efecto que deviene de esta reputación ganada es la mayor voluntad de universidades por ceñirse a los procesos de licenciamiento. Después de que se oficialice el primer cierre de universidad, las instituciones que aún tenían el proceso de evaluación vigente comenzaron a comunicarse más con la Dirección de Licenciamiento (R. Sifuentes, comunicación personal, 11 de julio, 2020). Al haberse producido la primera señal de que la reforma no iba a ser flexible ante evaluaciones con resultados de CBC incumplidas, las universidades aumentaron sus esfuerzos por recibir toda la información posible que les facilite la obtención del licenciamiento. Los actores regulados se sometieron a la regulación.

Y, como último efecto, se tiene a la voluntad por mantener el prestigio de la institución entre los burócratas. En Sunedu, existe una clara conciencia de que sus labores tienen respaldo, reconocimiento y prestigio. Los resultados obtenidos, a pesar de las complicaciones y resistencias, les confirma que existe una reforma en marcha y reafirma su compromiso con ella. Es, entonces, un círculo virtuoso, pues, a más resultados obtenidos que construyan reputación en la

superintendencia, más voluntad existe por mantenerla y, consecuentemente, por seguir produciendo resultados. Esto da un incentivo más para que los burócratas defiendan sus labores, tal y como se produjo con Benavides<sup>10</sup>. Entonces, se podría afirmar que, añadiendo a lo que indicaba Sifuentes anteriormente, además de no defender lo que no se conoce, tampoco se defiende lo que no funciona.

De esta manera, y a modo de síntesis, se es claro que la capacidad que tuvo Sunedu para generar normativas y disponer de procesos de licenciamientos reales, tuvo que disponer, en primer lugar, de una burocracia profesional (con avales técnicos principalmente), pero también identificada con su institución, para así poder defenderla en momentos de crisis. Además de ello, importó la construcción de vínculos que permitan disponer de mayor información para mejores tomas de decisiones y para generar aliados que permitan escudar su autonomía desde distintos espacios. Finalmente, la producción de hitos generó una reputación de “mano dura” entre distintos públicos, lo que le permitió generar una mejor regulación al desactivar oposición, convencer a universidades de adecuarse al proceso de licenciamiento ya en marcha y crear una burocracia más motivada para seguir manteniendo resultados.

---

<sup>10</sup> Las intervenciones de Benavides se desarrollaron en el subcapítulo anterior.

## CONCLUSIONES

La gran discusión en la que esta investigación se circunscribió fue la que pregunta cómo se construye capacidad en el estado peruano, más específicamente, en agencias reguladoras. Es bien sabido que en el Perú es difícil construir capacidad y, sobre todo, en medio de disputas políticas y fuertes resistencias entre los actores a regular. Lo que ha quedado demostrado en esta tesis es que importa particularmente la relación que los burócratas mantienen con su entorno. No basta con tener personal calificado si no está dispuesto a defenderse y generar alianzas para sobrevivir. Las agencias operan en contextos políticos, con actores a favor y en contra. Encontrar el camino a buenos resultados depende de cómo entienden la importancia de esas variables y qué medidas adoptan para poder mitigar sus efectos adversos o aprovechar sus ventajas.

Esto también lleva a discutir el papel de los burócratas en contextos de baja institucionalidad. El Perú y su estado a veces obliga a cuotas extras de vocación de servicio a sus funcionarios por la poca protección que su carrera pública ofrece. Además, la débil partidocracia se traduce en coyunturas inciertas y en una clase política desentendida normalmente del funcionamiento de las instituciones públicas. El caso estudiado ha demostrado que, en ese contexto, los burócratas pueden ser profesionales y buscar mantener ese profesionalismo ya no solo como sinónimo de altos estándares técnicos, sino complementado con una profunda y genuina valoración a su trabajo que representa un intento por devolver una educación de calidad al país.

Quizás esto también permita concluir que se está formando un nuevo perfil de funcionario en la burocracia peruana. A diferencia de otros países, estos no se forman bajo una línea de carrera por los motivos ya expuestos, sino bajo otras instituciones que los dotan de un elemento que, si bien no suple lo que representa la experiencia en el sector público, los termina por diferenciar de cualquier otro actor: el conocimiento académico. El sector educativo, en los últimos años, ha ido acogiendo figuras con una marcada trayectoria en centros de investigación para que asuman puestos claves. El ascenso y ratificación de Benavides en su momento y el nombramiento de Ricardo Cuenca como ministro de Educa-

ción del gobierno transitorio de Francisco Sagasti pareciesen demostrar que ahora se reconoce la experiencia investigativa como uno de los principales criterios para ocupar esos cargos de confianza. Se está haciendo cada vez más presente un tipo de burócrata que, si bien no es un servidor de carrera, es experto en la materia por el tiempo dedicado al estudio de las políticas relacionadas a ella, lo cual le sirve para ganar el crédito necesario para entrar y quedarse en el estado.

Otra manera de entender cómo esta tesis se ha insertado válidamente en la discusión sobre capacidad es haciendo énfasis en cómo ahora se entiende la autonomía. Esta ya no puede ser caracterizada únicamente como la consistencia entre intereses institucionales y los resultados alcanzados o como la ausencia de intereses ajenos en el desarrollo de la política. El caso de la reforma universitaria exige entender también a la autonomía como un producto de los logros institucionales. Se alcanza autonomía no solo por la cercanía o lejanía que una institución mantiene con actores externos, sino por el recurso que la reputación alcanzada representa para poder desplegar estrategias para la defensa de su política. Más que describir la distancia entre funcionarios y terceros, se debe tratar de comprender por qué existe tal. Ahí es cuando se entiende que una agencia estatal puede luchar por su autonomía en tanto los resultados de su política la respalden. Es necesario, por lo tanto, comprender que para el estudio de capacidad institucional debe verse a la autonomía no como un estado alcanzado, sino como un trabajo de mantenimiento constante en el tiempo.

En conclusión, este trabajo aporta a la Ciencia Política al redefinir el fondo de discusiones que parecen, por momentos, ya agotadas: burocracia y capacidad. La tesis ha permitido confirmar que la reputación es un recurso de poder a favor de instituciones que son acechadas constantemente para modificar sus objetivos, y que el estudiar burocracia necesita de la introducción de nuevas variables como el rol de las ideas. Además, ha permitido comprender a detalle cómo ha operado una institución nueva en el país, no solo por su tiempo en funciones, sino por la naturaleza de la tarea que se le encomendó.

Lo expuesto, sin embargo, también lleva a discutir el alcance y, evidentemente, los límites de la teoría presentada para comprender otros casos. Sunedu

guarda determinadas características que la diferencia de demás entidades en el estado peruano. Su sola pertenencia al sector educativo la obliga a enfrentar o aliarse a una variedad de actores interesados ya presentes en la arena de política. Este interés, el cual puede ser un peligro o una bendición según cómo se aproxima, no necesariamente está presente también en otras instituciones. Algunas labores, inevitablemente, resultan más llamativas frente a determinados públicos; mientras otras pasan desapercibidas, ya sea por lo complejo que implica ingresar al debate o porque simplemente no hay voluntad en conocer las funciones de la agencia. Esta teoría sobre capacidad institucional descansa sobre la presunción que la entidad tiene un universo de actores sobre los cuales defenderse, aliarse y convencer. Sin él, los vínculos son difíciles de gestar y no habría frente a quienes construir reputación. En síntesis, es una teoría que tiene mayor validez frente a casos de instituciones con niveles visibles de oposición y respaldo desde actores cercanos a la agencia y desde la misma opinión pública.

Otro punto importante a tomar en cuenta es una dimensión que también podría incorporarse al operacionalizar capacidad: la sostenibilidad de la agencia. No solo importa la calidad de la burocracia y qué tan autónoma es, sino qué tanto sobrevive en el tiempo. En el Perú, esto cobra aún más relevancia al considerar los constantes vaivenes políticos al más alto nivel. Aquí, entonces, cabría preguntarse: ¿es sostenible una reforma con un latente nivel de oposición y en un contexto político altamente voluble? Evidentemente, nunca es el mejor escenario. Ejercer funciones en medio de tal inestabilidad y frente a constantes ataques puede generar descuidos en el desempeño burocrático. Sin embargo, Sunedu, a pesar de haber convivido con tales desafíos desde sus inicios, ha mantenido vigencia. Incluso, frente a la seria amenaza que representó el gobierno de Manuel Merino, encontró un escudo avasallante en gremios, algunos partidos y, principalmente, la mayoría de la opinión pública. Sunedu no solo es defendida ahora desde el Congreso o canales televisivos, sino desde la misma calle. Al parecer, incluso con variables estructurales en contra, la reforma universitaria se ha consolidado como política de estado y Sunedu, como una agencia camino a enraizarse.



Todo esto se resume entonces en lo siguiente: ¿es posible construir capacidad en el estado peruano? Después de lo visto, claramente es posible. No todo está condenado a nuestros momentos fundacionales como república o a la inexistencia de un servicio civil consolidado. Al menos, en el sector educativo, se ha demostrado que políticas reformistas pueden ser concebidas y ejecutadas. Esto, no obstante, tampoco debe tomarse como el hallazgo de una receta infalible a replicar en todo contexto. Sunedu es el producto de un conjunto de esfuerzos por parte de distintos actores en cada etapa de la política, desde su concepción en el papel hasta su defensa frente a los adversarios. La clave al parecer, entonces, reside en la congruencia entre los objetivos de los distintos hacedores de política en tanto compartan una misma visión. Un primer paso, si es que este caso de estudio resulta esperanzador, es que debe haber una meta y entendimiento del problema comunes. Esto que se dice fácil, en realidad, es lo difícil, pero permite entender que, a pesar de lo duro que uno intuye es remar en el estado, tampoco hay motivos para subestimar los esfuerzos por crear mejores o nuevas agencias para futuras políticas.

De todo lo expuesto, podrían desarrollarse futuras investigaciones para comprender con mayor profundidad algunas cuestiones implícitas. Por ejemplo, podría tratarse de entender cómo sucede el tránsito de centros de investigación al estado peruano. ¿Por qué investigadores sin experiencia en el sector público deciden ser burócratas? ¿Qué tiene de tentador ese cambio y por qué se produce con frecuencia en el sector educativo? ¿Es un mero efecto de arrastre o hay una toma de conciencia colectiva? Otro tema a investigar podría ser, asimismo, la comunicación. Además de la gestación de vínculos, ¿cómo influyen las campañas comunicacionales en la percepción de las labores de la superintendencia? ¿Cómo una política nacional se beneficia de una estrategia comunicacional exitosa? Junto a esas preguntas también podría plantearse, en un futuro, si es que los actores regulados (las universidades y sus autoridades) ahora se están convirtiendo en defensores de la reforma al haberles dotado de prestigio. ¿Podrían iniciales adversarios ahora ser aliados? Un seguimiento a ello podría ser esclarecedor. Estas, sin embargo, son solo algunas cuestiones que se desprenden de esta tesis. La agenda es vasta y merece ser discutida

para entender, no solo a Sunedu, sino al mismo estado que nunca dejamos de observar.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acta N° 2 de la Sesión Ordinaria del lunes 4 de setiembre de 2017. Comisión de Educación, Juventud y Deporte. (4 de setiembre de 2017).
- Acta N° 5 de la Sesión Ordinaria del lunes 2 de octubre de 2017. Comisión de Educación, Juventud y Deporte. (2 de octubre de 2017).
- Acta N° 6 de la Sesión Ordinaria del lunes 9 de octubre de 2017. Comisión de Educación, Juventud y Deporte. (9 de octubre de 2017).
- Acta N° 11 de la Sesión Ordinaria del lunes 21 de noviembre de 2016. Comisión de Educación, Juventud y Deporte. (21 de noviembre de 2016).
- Amengual, M. (2016). *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Cambridge University Press.
- América Televisión. (25 de noviembre de 2015). Ley Cotillo: así fue la marcha de los opositores al proyecto de ley. Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/toma-calle-convocan-marcha-contra-le-denominada-ley-cotillo-n208009>
- América Televisión. (10 de setiembre de 2019). Noceda sobre Sunedu: Creo que Tamar Arimborgo se ha equivocado. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/telesup-denuncia-penalmente-superintendente-sunedu-noticia-672408-noticia/>
- Agencia Peruana de Noticias Andina. (22 de mayo de 2015). Designan a los siete miembros del Consejo directivo de la Sunedu. <https://andina.pe/agencia/noticia-designan-a-los-siete-miembros-del-consejo-directivo-de-sunedu-557319.aspx>
- ASUP - Asociación de Universidades del Perú. [ASUPasociaciondeuniversidadesdelPeru]. (14 de enero de 2016). PRONUNCIAMIENTO Alertamos al país: El control político de las universidades, está en marcha [Imagen adjunta] [Publicación de estado]. Facebook. <https://web.facebook.com/ASUPasociaciondeuniversidadesdelPeru/photos/a.418969518272902/515709178598935>
- ASUP - Asociación de Universidades del Perú. [ASUPasociaciondeuniversidadesdelPeru]. (30 de octubre de 2016). Pronunciamiento de la ASUP - Asociación de Universidades del Perú publicado hoy en el diario Perú 21 reafirmandose con la implementación. [Imagen adjunta] [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/ASUPasociaciondeuniversidadesdelPeru/photos>

/a.418969518272902/643164432520075?\_rdc=1&\_rdr

ASUP – Asociación de Universidades del Perú. [ASUPasociaciondeuniversidadesdelPeru]. (18 de octubre de 2017). Pronunciamiento de ASUP A tres años de la Ley Universitaria 30220. [Imagen adjunta] [Publicación de estado]. Facebook.

[https://www.facebook.com/ASUPasociaciondeuniversidadesdelPeru/photos/a.418969518272902/831279730375210/?\\_rdc=1&\\_rdr](https://www.facebook.com/ASUPasociaciondeuniversidadesdelPeru/photos/a.418969518272902/831279730375210/?_rdc=1&_rdr)

Benavides, M. (21 de noviembre de 2018). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

Benavides, M., Chávez, C., & Arellano, A. (2016). La construcción política e institucional de la reforma universitaria: los casos del Perú y Ecuador. En S. Cueto (Ed.), *Innovación y calidad en educación en América Latina* (pp. 155–194). ILAIPP; GRADE.

Bennett, A., & Checkel, J. T. (2014). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (B. Andrew & J. T. Checkel (eds.)). Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472>

Bernasconi, A., & Celis, S. (2017). Higher Education Reforms: Latin America In Comparative Perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 25(67), 1–15. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3240>

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En M. A. Centeno, A. Kohli, & D. J. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157–183). Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.007>

Cáceda, J. (26 de noviembre de 2019). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

Carpenter, D. (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton University Press.

Chaccha, H. (2018). *El poder de las coaliciones en la arena de las políticas públicas: caso Ley Universitaria* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14322/C\\_HACCHA\\_SUASNÁBAR\\_HILDA\\_PODER\\_COALICIONES.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14322/C_HACCHA_SUASNÁBAR_HILDA_PODER_COALICIONES.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Chávez, N. (19 de noviembre de 2019). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Congreso de la República del Perú. (2017, 18 de octubre). Sesión de Comisión de Educación 3/11 (09/10/17) [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Yk9husZUW2k>
- Cuenca, R., & Reátegui, L. (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú*. 29. <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/5024>
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Dargent, E. (2015a). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: Crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4), 11–22.
- Dargent, E. (2015b). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107446663>
- Dargent, E., & Chávez, N. (2019). Impact and Legacies of Political Violence in Peru's Public Universities. En H. D. Soifer & A. Vergara (Eds.), *Politics after Violence: Legacies of the Shining Path Conflict in Peru* (pp. 132–156). University of Texas Press.
- Dargent, E., Feldmann, A. E., & Luna, J. P. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3–34. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0032329216683164>
- Dargent, E., & Urteaga, M. (2017). Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja. En R. Grompone (Ed.), *Incertidumbres y distancias: El controvertido protagonismo del estado en el Perú* (pp. 175–205). Instituto de Estudios Peruanos.
- Daussage, M. I. (2019). Policy transfer strategies: how agents' actions ensure lessons from abroad stick at home. En T. Baker & C. Walker (Eds.), *Public Policy Circulation: Arenas, Agents and Actions (New Horizons in Public Policy Series)* (pp. 140–160). Edward Elgar Publishing.
- Diario Correo. (11 de marzo de 2015). Más del 83% de jóvenes aprueban creación de Sunedu. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/peru/mas-del-83-de-jovenes-aprueban-creacion-de-sunedu-571360/?ref=dcr>
- Diario Correo. (22 de abril de 2015). En UNT piden intervención de Sunedu y



Congreso. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/la-libertad/en-unt-piden-intervencion-de-sunedu-y-congreso-581909/>

Diario Correo. (28 de abril de 2015). Protestas siguen en universidad de Apurímac. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/peru/protestas-siguen-en-la-unamba-583305/>

Diario Correo. (2 de julio de 2015). La Sunedu decidirá ante el divisionismo en la Unheval. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/huanuco/la-sunedu-decidira-ante-el-divisionismo-en-la-unheval-599130/>

Diario Correo. (19 de setiembre de 2015). Tacna: universidad promulga nuevo estatuto amparado en la ley. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/tacna/tacna-promulgan-estatuto-para-universidad-nacional-con-amparo-de-la-ley-618977/?ref=dcr>

El Comercio. (22 de junio de 2015). Universidades públicas deben elegir este año a nuevos rectores. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/universidades-publicas-deben-elegir-ano-nuevos-rectores-165838-noticia/>

El Comercio. (14 de agosto de 2015). Ley Universitaria: inician acciones para verificar cumplimiento. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/ley-universitaria-inician-acciones-verificar-cumplimiento-195594-noticia/>

El Comercio. (19 de agosto de 2015). Moratoria de creación de universidades se levantará el 2016. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/moratoria-creacion-universidades-levantara-2016-196538-noticia/>

El Comercio. (10 de noviembre de 2015). ASUP: "Sunedu busca que universidades se subordinen a ella". Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/asup-sunedu-busca-universidades-subordinen-203579-noticia/>

El Comercio. (11 de noviembre de 2015). Áncash: estudiantes y docentes protestan contra 'ley Cotillo'. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/ancash/ancash-estudiantes-docentes-protestan-ley-cotillo-246556-noticia/>

El Comercio. (1 de diciembre de 2015). Ley Universitaria: Cotillo dice que solo lo sacarán con tanques. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/ley-universitaria-cotillo-dice-sacaran-tanques-248710-noticia/>

El Comercio. (7 de diciembre de 2015). Rector de la U. Pedro Ruiz Gallo reiteró que no dejará cargo. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/lambayeque/rector-u-pedro-ruiz-gallo-reitero->

dejara-cargo-250747-noticia/

- El Comercio. (22 de diciembre de 2015). Ley Universitaria: firma de rectores opositores serán inválidas. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/ley-universitaria-firma-rectores-opositores-seran-invalidas-255845-noticia/>
- El Comercio. (30 de diciembre de 2015). Ley Universitaria: rectores opositores se niegan a dejar cargos. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/ley-universitaria-rectores-opositores-niegan-dejar-cargos-258357-noticia/>
- El Comercio. (31 de diciembre de 2015). Pedro Cotillo: "Haré que los graduados tomen la Sunedu". Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/pedro-cotillo-hare-graduados-tomen-sunedu-258563-noticia/>
- El Comercio. (4 de enero de 2016). Estos son los 5 rectores rebeldes a la Ley Universitaria. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/son-5-rectores-rebeldes-ley-universitaria-258578-noticia/>
- El Comercio. (4 de enero de 2016). Ley Universitaria: sanmarquinos marcharán hoy contra Cotillo. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/son-5-rectores-rebeldes-ley-universitaria-258578-noticia/>
- El Comercio. (4 de enero de 2016). UNMSM dice que elección de rectora interina es ilegal. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/unmsm-dice-eleccion-rectora-interina-ilegal-259432-noticia/>
- El Comercio. (5 de enero de 2016). UNMSM continúa tomada por estudiantes que rechazan a Cotillo. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/unmsm-continua-tomada-estudiantes-rechazan-cotillo-259628-noticia/>
- El Comercio. (6 de enero de 2016). UNMSM: eligen otro rector y anulan primer reemplazo de Cotillo. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/unmsm-eligen-rector-anulan-primer-reemplazo-cotillo-259937-noticia/>
- El Comercio. (7 de enero de 2016). UNMSM: Sunedu oficializa que desconoce a Cotillo como rector. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/unmsm-eligen-rector-anulan-primer-reemplazo-cotillo-259937-noticia/>
- El Comercio. (8 de enero de 2016). UNMSM: Sunedu reconoce a Antonia Castro como rectora interina. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/unmsm-sunedu-reconoce-antonia-castro-rectora-interina-260730-noticia/>
- El Comercio. (11 de enero de 2016). UNMSM reanudó sus actividades tras cambio de autoridades. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/unmsm-sunedu-reconoce-antonia-castro-rectora-interina-260730-noticia/>

- El Comercio. (12 de enero de 2016). Estudiantes de la Universidad Federico Villarreal tomaron local. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/estudiantes-universidad-federico-villarreal-tomaron-local-261806-noticia/>
- El Comercio. (13 de enero de 2016). Sunedu desconoce rectores de UNFV y San Luis Gonzaga de Ica. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/ica/sunedu-desconoce-rectores-unfv-san-luis-gonzaga-ica-262322-noticia/>
- El Comercio. (22 de enero de 2016). Universidad Villarreal: alumnos levantan la toma tras 12 días. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/universidad-villarreal-alumnos-levantan-toma-12-dias-265225-noticia/>
- El Comercio. (9 de febrero de 2016). Sunedu reconoce nuevo rector interino de Universidad Villarreal. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sunedu-reconoce-nuevo-rector-interino-universidad-villarreal-271315-noticia/>
- El Comercio. (8 de abril de 2016). Universidad Nacional de Tumbes ya tiene rector interino [VIDEO]. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/tumbes/universidad-nacional-tumbes-rector-interino-video-184106-noticia/>
- El Comercio. (21 de abril de 2016). "Se requiere un ordenamiento para prevenir déficit de docentes". Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/requiere-ordenamiento-prevenir-deficit-docentes-191393-noticia/>
- El Comercio. (5 de mayo de 2016). Villarreal: Sunedu desconoce a 12 decanos de la universidad. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/villarreal-sunedu-desconoce-12-decanos-universidad-199899-noticia/>
- El Comercio. (21 de junio de 2016). Sunedu sancionará a UNFV por faltas graves a Ley Universitaria. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sunedu-sancionara-unfv-faltas-graves-ley-universitaria-224982-noticia/?ref=ecr>
- El Comercio. (8 de julio de 2016). UNFV: estudiantes toman facultades en rechazo a sus autoridades. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/unfv-estudiantes-toman-facultades-rechazo-autoridades-234511-noticia/>
- El Comercio. (13 de julio de 2016). Sunedu no anulará multa de S/1 millón a Universidad Villarreal. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sunedu-anulara-multa-s-1-millon-universidad-villarreal-235847-noticia/>
- El Comercio. (15 de julio de 2016). Recuperado de Villarreal acata orden de Sunedu y elegirá a nuevas autoridades. <https://elcomercio.pe/lima/villarreal-acata-orden-sunedu-elegira-nuevas-autoridades-236761-noticia/>

- El Comercio. (10 de agosto de 2016). Recuperado de Villarreal: Sunedu reconoció a mayoría de autoridades interinas. <https://elcomercio.pe/lima/villarreal-sunedu-reconocio-mayoria-autoridades-interinas-246262-noticia/>
- El Comercio. (8 de agosto de 2016). U. Villarreal: Contraloría realizará auditoría el miércoles 10. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/u-villarreal-contraloria-realizara-auditoria-miercoles-10-245525-noticia/>
- El Comercio. (12 de agosto de 2016). Mora cuestionó designación de Ávila en comisión de Educación. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/congreso/mora-cuestiono-designacion-avila-comision-educacion-246862-noticia/>
- El Comercio. (5 de octubre de 2016). "Juegos Panamericanos es pretexto para interpelar a Saavedra". Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/juegos-panamericanos-pretexto-interpelar-saavedra-399260-noticia/>
- El Comercio. (26 de octubre de 2016). Ley Universitaria: ¿qué busca cambiar el proyecto aprista? Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/congreso/ley-universitaria-busca-cambiar-proyecto-aprista-274713-noticia/>
- El Comercio. (26 de octubre de 2016). Saavedra: Proyecto del Apra es un retroceso a la ley universitaria. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/saavedra-proyecto-apra-retroceso-ley-universitaria-275330-noticia/>
- El Comercio. (5 de diciembre de 2016). Bruce: interpelación a Saavedra sería "tema de billetera". Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/congreso/bruce-interpelacion-jaime-saavedra-seria-tema-billetera-151927-noticia/>
- El Comercio. (15 de diciembre de 2016). Jaime Saavedra y el camino que lo llevó hasta la censura. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/jaime-saavedra-camino-llevo-censura-400610-noticia/>
- El Comercio. (14 de febrero de 2018). Cambio en la Sunedu genera polémica. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/cambio-sunedu-genera-polemica-noticia-496939-noticia/>
- El Comercio. (26 de febrero de 2018). Ministro Vexler anuncia que se investigarán presuntos plagios de la jefa de la Sunedu. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/ministro-vexler-anuncia-investigaran-supuestos-plagios-superintendente-noticia-500407-noticia/>
- El Comercio. (27 de febrero de 2018). Consejo Directivo de la Sunedu pide renuncia de la superintendente. Recuperado de



<https://elcomercio.pe/peru/consejo-directivo-sunedu-pide-renuncia-superintendente-noticia-500977-noticia/?ref=ecr>

El Comercio. (28 de febrero de 2018). De confirmarse plagios, jefa de Sunedu dejaría el cargo según Vexler. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/confirmarse-plagios-jefa-sunedu-dejaria-cargo-vexler-noticia-500578-noticia/>

El Comercio. (28 de febrero de 2018). Jefa de Sunedu fue citada al Congreso para responder sobre supuestos plagios. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/jefa-sunedu-seria-citada-comision-educacion-denuncias-plagio-noticia-500595-noticia/?ref=ecr>

El Comercio. (1 de marzo de 2018). Sunedu: convocan a plantón para exigir salida de Luna Victoria. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/sunedu-convocan-planton-exigir-salida-luna-victoria-noticia-501318-noticia/>

El Comercio. (2 de marzo de 2018). Jefa de Sunedu no renunciará al cargo pese a acusaciones por plagios. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/sunedu-convocan-planton-exigir-salida-luna-victoria-noticia-501318-noticia/>

El Comercio. (7 de marzo de 2018). Piden facultades para investigar presuntas irregularidades en la Sunedu. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/piden-facultades-investigar-presuntas-irregularidades-sunedu-noticia-502270-noticia/>

El Comercio. (12 de marzo de 2018). Jefe de la Sunedu brindó estas cifras para aclarar presuntas irregularidades. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/jefe-sunedu-brindo-cifras-aclarar-presuntas-irregularidades-noticia-504092-noticia/>

El Comercio. (12 de junio de 2018). Universidades sostienen que licenciamiento les permitió ganar reconocimiento. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/sunedu-40-casas-estudio-licenciadas-dialogaron-reforma-universitaria-noticia-527129-noticia/>

El Comercio. (24 de setiembre de 2018). ASUP: cierre de universidades sin licencia afectaría a medio millón de estudiantes. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/cierre-universidades-licencia-afectaria-medio-millon-estudiantes-peruanos-noticia-nndc-560603-noticia/>

El Comercio. (7 de diciembre de 2018). Estudiantes de la UPIG realizaron plantón en frontis de la Sunedu. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/estudiantes-upig-realizaron-planton-frontis-sunedu-noticia-585524-noticia/>



- El Comercio. (3 de junio de 2019). Surco: estudiantes y docentes de protestan frente a sede de la Sunedu. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/telesup-sunedu-surco-estudiantes-protestan-frente-sede-video-noticia-nndc-641233-noticia/>
- El Comercio. (6 de junio de 2019). Telesup denuncia "trato discriminatorio" de Sunedu por licencia denegada. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/telesup-sunedu-surco-estudiantes-protestan-frente-sede-video-noticia-nndc-641233-noticia/>
- El Comercio. (9 de agosto de 2019). Sunedu sanciona con más de S/1 millón a UIGV por otorgar títulos a alumnos de otras universidades. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/sunedu-sanciona-s-1-millon-uigv-otorgar-titulos-alumnos-universidades-noticia-663598-noticia/>
- El Comercio. (10 de agosto de 2019). Sunedu pide la vacancia del rector de la USMP e impone multa de S/8,6 mlls. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/sunedu-pide-vacancia-rector-usmp-ecpm-noticia-663837-noticia/>
- El Comercio. (3 de setiembre de 2019). Del Solar: Tenemos que cuidar a la Sunedu y no podemos permitir ningún retroceso. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/salvador-solar-cuidar-sunedu-permitir-retroceso-noticia-nndc-671890-noticia/>
- El Comercio. (4 de setiembre de 2019). Vizcarra: "Como ha interferido con intereses de algunos, abren investigación a la Sunedu". Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/telesup-denuncia-penalmente-superintendente-sunedu-noticia-672408-noticia/?ref=ecr>
- El Comercio. (5 de setiembre de 2019). Telesup denuncia penalmente a superintendente de la Sunedu, Martín Benavides. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/telesup-denuncia-penalmente-superintendente-sunedu-noticia-672408-noticia/?ref=ecr>
- El Comercio. (16 de setiembre 2019). El 67% de los peruanos que conocen a la Sunedu confía en su labor. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/67-peruanos-conocen-sunedu-confian-labor-ecpm-noticia-676360-noticia/>
- El Comercio. (10 de octubre de 2019). Caso Telesup: juez de Bagua suspende fallo de la Sunedu que ordenaba cierre de universidad. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/caso-telesup-juez-de-bagua-suspende-fallo-de-la-sunedu-que-ordenaba-cierre-de-universidad-noticia/>
- El Comercio. (10 de octubre de 2019). Sunedu sobre caso Telesup: Es un nuevo intento de frenar el avance de la reforma universitaria. Recuperado de

<https://elcomercio.pe/peru/sunedu-sobre-caso-telesup-es-un-nuevo-intento-de-frenar-el-avance-de-la-reforma-universitaria-noticia/?ref=ecr>

- El Comercio. (11 de octubre de 2019). Caso Telesup: centro de estudios denunciará al jefe de la Sunedu. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/telesup-denuncia-penalmente-superintendente-sunedu-noticia-672408-noticia/>
- El Comercio. (18 de octubre de 2019). Caso Telesup: Sunedu denuncia penalmente a José Luna Gálvez y Luis Morey. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/caso-telesup-sunedu-denuncia-penalmente-a-luis-morey-y-a-jose-luna-galvez-licenciamiento-institucional-noticia/>
- El Comercio. (21 de octubre de 2019). Minedu: disponen crear un plan de emergencia para universidades públicas con licencia denegada. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/caso-telesup-sunedu-denuncia-penalmente-a-luis-morey-y-a-jose-luna-galvez-licenciamiento-institucional-noticia/>
- El Comercio. (25 de octubre de 2019). Caso Telesup: jueza de Bagua deja sin efecto medida cautelar que le permitía admitir nuevos alumnos. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/caso-telesup-sunedu-denuncia-penalmente-a-luis-morey-y-a-jose-luna-galvez-licenciamiento-institucional-noticia/>
- Falleti, T. G. (2006). Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, 17(1), 9–14. <https://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf>
- Gerring, J., & Cojocar, L. (2016). Case-selection: A diversity of methods and criteria. *Sociological Methods & Research*, 45, 392–423.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton University Press. <https://doi.org/doi:10.2307/j.cttq94gh>
- Isuani, F., Pereyra, E., & Serafinoff, V. (2018). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 105, 526–547.
- Johnson, J. B., Reynolds, H. T., & Mycoff, J. D. (2015). *Political Science Research Methods* (8va ed.). CQ Press.
- La República. (24 de junio de 2018). Iván Rodríguez: "No queda otra opción más que cambiar la Ley Universitaria y la Sunedu".

<https://larepublica.pe/sociedad/1266907-queda-opcion-cambiar-ley-universitaria-sunedu/>

Landoni, P., & Romero, C. (2006). *Aseguramiento de la calidad y desarrollo de la educación superior privada: comparaciones entre las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay*. 25, 263–282. <https://www.calidadenlaeducacion.cl/index.php/rce/article/view/262/266>

Ley N° 30220 Ley Universitaria. *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 9 de julio de 2014, pp. 527213-527233.

Masías, L. (11 de setiembre de 2019). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

Masías, L. (30 de diciembre de 2020). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

Mora, D. (2015). *Los desafíos de la universidad peruana*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Mora, D. (15 de noviembre de 2018). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

Mora, D. (2 de octubre de 2019). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

Mulder, M. (20 de noviembre de 2019). Entrevista de D. Flórez [Grabación de audio]. Archivo personal.

Ñopo, H., & Kitmang, J. (2017). Educación: balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021. En C. Niezen, I. Málaga, & Ó. Franco (Eds.), *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*.

Consortio de Investigación Económica y Social, CIES. [https://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/balance\\_y\\_agenda.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/balance_y_agenda.pdf)

Perú21. (12 de enero de 2016). La Cantuta: Sunedu desconoce a Vladimiro Del Castillo Narro como rector. <https://peru21.pe/lima/cantuta-sunedu-desconoce-vladimiro-castillo-narro-rector-208374->

Ramió, C. (2007). *La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina: Los casos del Perú y de la República Dominicana*. Fundación CIDOB.

Resolución del Consejo Directivo N° 006-2015-SUNEDU/CD Aprueban el "Mo-

delo de Licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano". *Diario Oficial El Peruano*. Lima, 13 de noviembre de 2015, pp. 567068-567069.

RPP Noticias. (2019, 10 de octubre). Telesup logró medida cautelar contra la suspensión de la Sunedu [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=D8jn4o8kOW4>

Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393–416. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v13n2/1665-2037-pyg-13-02-393.pdf>

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. <http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf>

Sunedu. [SuneduPeru]. (29 de agosto de 2016). SUNEDU Y FENDUP REITERAN SU COMPROMISO DE TRABAJAR POR LA CALIDAD EDUCATIVA EN LA UNIVERSIDAD PERUANA. [Imagen adjunta] [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/notes/sunedu/sunedu-y-fendup-reiteran-su-compromiso-de-trabajar-por-la-calidad-educativa-en/614421918718481/>

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (n.d.-a). *Lista de universidades denegadas*. Recuperado el 8 de marzo de 2021, de <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-denegadas/>

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (n.d.-b). *Lista de universidades licenciadas*. Recuperado el 8 de marzo de 2021, de <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (n.d.-c). *Registro de Infractores y Sanciones*. Recuperado el 8 de marzo de 2021, de <https://www.sunedu.gob.pe/regis/>

Vela, E., Becerra, M. G., García, S., Ruiz, G., & Roca, P. (2014). Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Polítai: Revista de Ciencia Política*, 5(9), 85–106.



## ANEXOS

Anexo 1. Cronología de hechos más relevantes de la reforma universitaria desde el funcionamiento de Sunedu

2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicación del Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento Institucional y del Reglamento de Infracciones y Sanciones</li> <li>- Establecimiento de plazos para la adecuación de universidades públicas de acuerdo a las disposiciones transitorias de la Ley Universitaria</li> <li>- Declaración de constitucionalidad de la Ley Universitaria</li> <li>- Archivamiento del proyecto de “Ley Cotillo”</li> <li>- Inicio del proceso de licenciamiento</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resistencia de autoridades de universidades públicas por adecuarse a las disposiciones transitorias de la ley y consecuente toma de universidades</li> <li>- Archivamiento del proyecto de ley de Velásquez Quesquén</li> <li>- Censura del ministro de Educación, Jaime Saavedra, por parte del Congreso</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inicio de campaña comunicacional a sectores C, D y E</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombramiento de Idel Vexler como ministro de Educación</li> <li>- Designación y destitución de Flor Luna como superintendente</li> <li>- Primea investigación a Sunedu desde la Comisión de Educación del Congreso</li> <li>- Prórroga de la ley de moratoria para la creación de universidades</li> <li>- Primeras dos denegaciones de licenciamiento</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denegación de licenciamiento a Telesup, UNICA, UIGV y UAP</li> <li>- Imposición de sanciones millonarias a Universidad San Martín de Porres y Universidad Inca Garcilaso de la Vega</li> <li>- Segunda investigación a Sunedu desde la Comisión de Educación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.



## Anexo 2. Lista de universidades licenciadas

Nombre de la universidad	Fecha de licenciamiento
Universidad de Ingeniería y Tecnología	25 03 2016
Pontificia Universidad Católica del Perú	6 07 2016
Universidad de Lima	12 07 2016
Universidad Peruana Cayetano Heredia	27 07 2016
Universidad del Pacífico	27 07 2016
Universidad para el Desarrollo Andino	28 09 2016
Universidad de Ciencias y Artes de América Latina	12 10 2016
Universidad Femenina del Sagrado Corazón	15 12 2016
Universidad Ricardo Palma	31 12 2016
Universidad de Piura	27 01 2017
Universidad Nacional Agraria la Molina	20 03 2017
Universidad Nacional Autónoma de Huanta	19 04 2017
Universidad Antonio Ruiz de Montoya	3 06 2017
Universidad de San Martín de Porres	11 08 2017
Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas	17 09 2017
Universidad Nacional José María Arguedas	2 10 2017
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	6 10 2017
Universidad San Ignacio de Loyola	8 10 2017
Universidad Marcelino Champagnat	12 10 2017
Universidad Católica San Pablo	22 10 2017
Universidad Privada del Norte	11 11 2017
Universidad de Ciencias y Humanidades	21 11 2017
Universidad Nacional de Ingeniería	28 11 2017
Universidad Privada de Tacna	30 11 2017
Universidad Nacional de Moquegua	6 12 2017
Universidad Andina del Cusco	23 12 2017
Universidad Nacional del Altiplano	30 12 2017
Universidad Católica de Santa María	31 12 2017
Universidad Nacional de Jaén	14 01 2018
Universidad La Salle	19 01 2018

Nombre de la universidad	Fecha de licenciamiento
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo	22 03 2018
Universidad Nacional Intercultural de la selva central Juan Santos Atahualpa	23 03 2018
Universidad Privada Antenor Orrego	29 03 2018
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	4 04 2018
Universidad ESAN	10 04 2018
Universidad Científica del Sur	2 05 2018
Escuela De Posgrado-Gerens S.A.C.	17 05 2018
Universidad Nacional de Barranca	24 05 2018
Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga	1 06 2018
Universidad Peruana Unión	7 06 2018
Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann	13 06 2018
Universidad Jaime Bausate y Meza	17 06 2018
Universidad Nacional Tecnológica De Lima Sur	21 06 2018
Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas	29 06 2018
Universidad Nacional de Cajamarca	17 07 2018
Universidad Autónoma del Perú	30 07 2018
Universidad Continental	11 08 2018
Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía de Bagua	14 08 2018
Universidad Nacional de Juliaca	26 08 2018
Universidad Nacional de San Agustín	27 08 2018
Universidad Nacional de Cañete	12 09 2018
Universidad Católica Sedes Sapientiae	13 09 2018
Universidad Nacional de Trujillo	20 09 2018
Universidad Nacional Intercultural de la Amazonia	27 09 2018
Universidad María Auxiliadora	19 10 2018
Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma	19 10 2018
Universidad Nacional de Ucayali	15 11 2018
Universidad Le Cordon Bleu S.A.C.	16 11 2018
Universidad Nacional Autónoma de Chota	8 12 2018
Escuela de Postgrado Neumann Business School S.A.C.	15 12 2018

Nombre de la universidad	Fecha de licenciamiento
Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo	1 01 2019
Universidad Nacional de la Amazonía Peruana	1 02 2019
Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja "Daniel Hernández Morillo"	15 02 2019
Universidad Católica de Trujillo Benedicto XVI	21 02 2019
Universidad Nacional del Centro del Perú	1 03 2019
Universidad Nacional del Santa	12 03 2019
Universidad Nacional de Frontera	6 04 2019
Universidad Nacional de San Martín	1 05 2019
Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco	4 05 2019
Universidad Nacional de Piura	6 05 2019
Universidad de Huánuco	6 06 2019
Universidad Privada de Huancayo Franklin Roosevelt	12 06 2019
Universidad César Vallejo	12 06 2019
Universidad Tecnológica del Perú	13 06 2019
Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba	2 07 2019
Universidad Nacional de Huancavelica	3 07 2019
Universidad Nacional Hermilio Valdizán	26 07 2019
Universidad Privada Peruano Alemana	6 08 2019
Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión	22 08 2019
Universidad Nacional Agraria de la Selva	29 08 2019
Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios	12 10 2019
Universidad Privada San Juan Bautista	8 11 2019
Universidad Nacional de Tumbes	3 12 2019
Universidad Privada Norbert Wiener	11 12 2019
Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle	13 12 2019
Universidad Nacional del Callao	24 12 2019
Universidad Señor de Sipán	3 01 2020
Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión	28 01 2020
Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac	5 02 2020
Universidad Peruana Los Andes	18 02 2020

Nombre de la universidad	Fecha de licenciamiento
Universidad Tecnológica de los Andes	29 02 2020
Universidad Nacional Federico Villarreal	11 03 2020
Facultad de Teología Pontificia y Civil de Lima	14 03 2020
Universidad Autónoma de Ica	13 06 2020

Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, s.f. Elaboración propia.

### Anexo 3. Lista de universidades con licenciamiento denegado

Nombre de la universidad	Fecha de publicación de resolución
Universidad Peruana de Arte Orval S.A.C.	18 10 2018
Universidad Peruana de Integración Global S.A.C.	30 10 2018
Universidad Peruana de Investigación y Negocios	29 11 2018
Universidad de Lambayeque	21 12 2018
Universidad Marítima del Perú	18 01 2019
Universidad Peruana Simón Bolívar	22 02 2019
Universidad Privada Sergio Bernales	5 04 2019
Universidad Privada Telesup	30 05 2019
Universidad Privada Arzobispo Loayza	13 06 2019
Universidad San Andrés	4 07 2019
Universidad Particular de Chiclayo	25 07 2019
Universidad Privada de Pucallpa	9 08 2019
Universidad Privada de Ica	5 09 2019
Universidad de Ayacucho Federico Froebel	13 09 2019
Universidad Privada Juan Pablo II	20 09 2019
Universidad Privada de la Selva Peruana	20 09 2019
Universidad Global del Cusco	24 09 2019
Universidad Peruana de Oriente	3 10 2019
Universidad Inca Garcilaso de la Vega	10 10 2019
Universidad Privada SISE	15 10 2019
Universidad Ciencias de la Salud	17 10 2019
Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica	29 10 2019
Universidad Peruana Austral del Cusco	8 11 2019
Escuela de Postgrado San Francisco Xavier	8 11 2019
Universidad Privada Juan Mejía Baca	14 11 2019

Nombre de la universidad	Fecha de publicación de resolución
Universidad Privada Autónoma del Sur	14 11 2019
Escuela Internacional de Posgrado S.A.C.	22 11 2019
Universidad Seminario Bíblico Andino	29 11 2019
Universidad San Pedro	5 12 2019
Universidad Peruana Santo Tomás de Aquino de Ciencia e Integración	6 12 2019
Universidad Interamericana para el Desarrollo	12 12 2019
Universidad Peruana de Ciencias e Informática	12 12 2019
Universidad Privada Leonardo Da Vinci	13 12 2019
Universidad Alas Peruanas	26 12 2019
Universidad Santo Domingo de Guzmán	30 12 2019
Universidad Peruana Las Américas	3 01 2020
Universidad Privada Líder Peruana	16 01 2020
Universidad Privada de Trujillo	17 01 2020
Universidad Latinoamericana CIMA	22 01 2020
Universidad Politécnica Amazónica	22 01 2020
Universidad Seminario Evangélico de Lima	24 01 2020
Universidad Privada San Carlos	14 02 2020
Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo	26 02 2020
Universidad Autónoma San Francisco	28 02 2020
Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez	6 03 2020
Universidad José Carlos Mariátegui	13 06 2020
Universidad Científica del Perú	8 07 2020
Universidad Peruana del Centro	17 07 2020
Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	20 08 2020
Universidad Nacional Ciro Alegría	13 01 2021
Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote	27 02 2021

Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, s.f.-a. Elaboración propia.



Anexo 4. Lista de universidades infractoras y sancionadas hasta el 7 de marzo de 2021

Nombre de la institución infractora	Cantidad de sanciones
American Pontifical Catholic University Perú S.A.C.	1
APC University Ayacucho S.A.C.	1
APC University Pontificia Universidad Católica Americana S.A.C.	1
Asociación Civil Promotora de la Universidad Privada de Tacna	2
Asociación Cultural Oriente Peruano ACOP	1
Asociación de Promotores de Servicios Educativos VECKOR	1
Asociación Educativa Grendal College	1
Asociación por la Educación Grendal College and University	1
Asociación Civil del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	1
Asociación Peruana de Ciencias Jurídicas y Conciliación	1
Centro Peruano de Formación e Investigación Continua	1
Consortio Educativo Los Arcangeles S.A.C.	1
Corporación Especializada en Educación, Tecnología, Empresariado y Ética D S.A.C.	1
Escuela de Postgrado Neumann Business School S.A.C.	1
Grupo Educativo Universidad Privada de Ica S.A.C.	1
Universidad Alas Peruanas S.A.	2
Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez	1
Universidad Autónoma de Ica S.A.C.	4
Universidad Autónoma del Perú S.A.C.	2
Universidad Autónoma San Francisco S.A.C.	2
Universidad César Vallejo S.A.C.	1
Universidad de Ayacucho Federico Froebel S.A.C.	1
Universidad de Huánuco	1
Universidad de San Martín de Porres	1
Universidad Global del Cusco Sociedad Anónima Cerrada	1
Universidad Inca Garcilaso de la Vega Asociación Civil	3

Nombre de la institución infractora	Cantidad de sanciones
Universidad José Carlos Mariátegui	1
Universidad Marcelino Champagnat	1
Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios	1
Universidad Nacional de Frontera	1
Universidad Nacional de la Amazonía Peruana	1
Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco	1
Universidad Nacional de San Martín	1
Universidad Nacional del Callao	1
Universidad Nacional Federico Villarreal	2
Universidad Nacional Intercultural de la selva central Juan Santos Atahualpa	1
Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac	1
Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica	1
Universidad Particular de Chiclayo	3
Universidad Peruana de Ciencias e Informática	1
Universidad Peruana de Integración Global S.A.C.	2
Universidad Peruana Los Andes	2
Universidad Peruana Simón Bolívar S.A.C.	1
Universidad Privada Antenor Orrego	1
Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C.	1
Universidad Privada de Trujillo	1
Universidad Privada Líder Peruana S.A.C.	1
Universidad Privada San Carlos Sociedad Anónima Cerrada	1
Universidad Privada Sergio Bernales S.A.	3
Universidad Privada Telesup S.A.C.	2
Universidad San Pedro	2
Universidad Señor de Sipán	1
Universidad Tecnológica de Los Andes	1
Universidad Tecnológica del Perú S.A.C.	1

Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, s.f.-c. Elaboración propia.