

NOTA TÉCNICA No IDB-TN-03304

La educación superior en Perú: revisión de avances y desafíos

Sonia Suárez
Elena Arias Ortiz
Carolina Méndez
Guillermo Prieto Espinoza
Jasmin Colqui
Jorge Mori
Karina Morales
Sebastián Calvo
Alejandra Navarro
Johan Villanueva
Mauricio Escriben

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Educación

Octubre 2026



La educación superior en Perú: revisión de avances y desafíos

Sonia Suárez
Elena Arias Ortiz
Carolina Méndez
Guillermo Prieto Espinoza
Jasmin Colqui
Jorge Mori
Karina Morales
Sebastián Calvo
Alejandra Navarro
Johan Villanueva
Mauricio Escriben

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Educación

Octubre 2026



Códigos JEL: I23

Palabras Clave: Educación, educación superior, educación técnico-productiva, educación a distancia, Perú

Para explorar más publicaciones del BID, visite:

<https://publications.iadb.org/es>

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una Licencia Internacional Pública de Atribución/Reconocimiento 4.0 de Creative Commons CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

Todas las disputas que surjan en relación con esta licencia y que no puedan resolverse de manera amistosa se resolverán de acuerdo con el siguiente procedimiento. Mediante una notificación de mediación comunicada por medios razonables por usted o el licenciante a la otra parte, la disputa será sometida a mediación no vinculante de conformidad con el Reglamento de Mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Cualquier disputa que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo, y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.



LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PERÚ: REVISIÓN DE AVANCES Y DESAFÍOS



Índice

Pág. 5

LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y TÉCNICO-PRODUCTIVA EN PERÚ

1.1. Gobernanza y estructura	Pág. 5
1.2. Marco legal para la educación superior	Pág. 7
1.3. Oferta y demanda de educación superior	Pág. 11
1.4. La Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva	Pág. 13

Pág. 15

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1. Procesos para el aseguramiento de la calidad de la educación superior	Pág. 17
2.2. Conceptos asociados a la calidad	Pág. 26

Pág. 27

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

3.1. Mecanismos de financiamiento	Pág. 27
3.2. Financiamiento de la educación superior en Chile y Colombia	Pág. 30
3.3. Financiamiento de la educación superior en Perú	Pág. 32

Pág. 41

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

4.1. Transformación digital de la educación superior	Pág. 41
4.2. La digitalización y los nuevos modelos de aprendizaje	Pág. 41
4.3. La educación superior a distancia	Pág. 42
4.4. La educación superior a distancia en Perú	Pág. 43
4.5. Aspectos regulatorios sobre la educación a distancia en el Perú	Pág. 45
4.6. Tendencias en la regulación de la educación superior a distancia	Pág. 50
4.8. La ESD en Perú con relación a la experiencia internacional	Pág. 52

Pág. 53

MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Eje estratégico 1. Gobernanza del sistema de educación superior	Pág. 53
Eje estratégico 2. Aseguramiento de la calidad	Pág. 55
Eje estratégico 3. Tránsito y permanencia en la educación superior y técnico productiva	Pág. 57
Eje estratégico 4. Pertinencia de la educación superior	Pág. 59
Eje estratégico 5. Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)	Pág. 60

Pág. 66

REFERENCIAS LEGALES

Pág. 71

BOXES

Siglas y acrónimos

- ▶ **AFD** Aporte fiscal directo
- ▶ **AFI** Aporte fiscal indirecto
- ▶ **ANR** Asamblea Nacional de Rectores
- ▶ **BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- ▶ **CAE** Crédito con Garantía Estatal
- ▶ **CBC** Condiciones básicas de calidad
- ▶ **Cepal** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- ▶ **Cetpro** Centros de educación técnico-productiva
- ▶ **Conafu** Consejo Nacional de Autorización de Funcionamiento de Universidades
- ▶ **Concytec** Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
- ▶ **Coneaces** Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria
- ▶ **Coneau** Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria
- ▶ **Copaes** Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior
- ▶ **Cosusineace** Consejo Superior del Sineace
- ▶ **Cruch** Consejo de Rectores de Universidades Chilenas
- ▶ **CTI** Ciencia, tecnología e innovación
- ▶ **Difoid** Dirección de Formación Inicial Docente
- ▶ **Digesu** Dirección General de Educación Superior Universitaria
- ▶ **Digesutpa** Dirección General de Educación Superior Tecnológica, Técnico-Productiva y Artística
- ▶ **DRE** Direcciones regionales de educación
- ▶ **Educattec** Organismo de Gestión de Institutos y Escuelas de Educación Superior Tecnológica Públicos
- ▶ **EES** Escuelas de educación superior
- ▶ **Enaho** Encuesta Nacional de Hogares
- ▶ **ERE** Educación remota de emergencia
- ▶ **Escale** Unidad de Estadística Educativa
- ▶ **ESD** Educación superior a distancia
- ▶ **ESFA** Escuelas superiores de formación artística
- ▶ **ESTP** Educación superior y técnico-productiva
- ▶ **Findeter** Financiera de Desarrollo Territorial
- ▶ **GII** Índice Global de Innovación
- ▶ **I+D+i** Investigación, desarrollo e innovación
- ▶ **Icetex** Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
- ▶ **IES** Institutos de educación superior
- ▶ **IESTP** Instituciones de educación superior y técnico-productiva
- ▶ **INEI** Instituto Nacional de Estadística e Informática
- ▶ **LOPE** Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- ▶ **MEF** Ministerio de Economía y Finanzas
- ▶ **MEN** Ministerio de Educación de Colombia
- ▶ **Minedu** Ministerio de Educación
- ▶ **Mineduc** Ministerio de Educación de Chile
- ▶ **MNCP** Marco Nacional de Cualificaciones de Perú
- ▶ **MOOC** Cursos en línea masivos y abiertos
- ▶ **MTPE** Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- ▶ **OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ▶ **OxI** Obras por impuestos
- ▶ **PCM** Presidencia del Consejo de Ministros
- ▶ **PMESTP** Programa para la Mejora de la Calidad de los Servicios de Educación Superior y Técnico-Productiva
- ▶ **PMESUT** Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional
- ▶ **PNESTP** Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva
- ▶ **PP** Programas presupuestales
- ▶ **Procalidad** Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior
- ▶ **Pronabec** Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
- ▶ **RD** Recursos determinados
- ▶ **RDR** Recursos directamente recaudados
- ▶ **ROF** Reglamento de organización y funciones
- ▶ **SAC** Sistema de aseguramiento de la calidad
- ▶ **SIAF** Sistema Integrado de Administración Financiera
- ▶ **SIESTP** Sistema Integrado de Información del Sistema de Educación Superior y Técnico-Productiva
- ▶ **Sineace** Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
- ▶ **Siries** Sistema de Recolección de Información para Educación Superior
- ▶ **Sisbén** Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
- ▶ **Sisfoh** Sistema de Focalización de Hogares
- ▶ **Sunedu** Superintendencia de Educación Superior
- ▶ **SxI** Servicios por impuestos
- ▶ **TTI** Tasa de transición inmediata
- ▶ **UGEL** Unidades de gestión educativa local
- ▶ **VMES** Viceministerio de Educación Superior

Resumen

Esta nota técnica examina de manera integral el sistema de educación superior y técnico-productiva en Perú, abordando su composición, marco legal y orientaciones de política pública, así como los procesos de creación institucional y la dinámica de la oferta y la demanda educativa, incluyendo la expansión de la educación no presencial. Asimismo, analiza el aseguramiento de la calidad como eje central para el fortalecimiento del sistema, revisando sus fundamentos conceptuales y los principales procesos orientados a la mejora continua. El documento presenta una revisión de los esquemas de financiamiento de la educación superior, considerando los mecanismos vigentes en Perú y una comparación con las experiencias de Chile y Colombia, con el fin de identificar desafíos y buenas prácticas. De igual manera, se discute cómo la tecnología propone modelos de aprendizaje alternativos, poniendo énfasis en el marco regulatorio nacional y en las tendencias internacionales de la educación a distancia. Finalmente, se plantea una agenda estratégica orientada a fortalecer la educación superior en ejes como gobernanza, calidad, tránsito y permanencia, así como empleabilidad e investigación.

Palabras Claves: Educación, educación superior, educación técnico-productiva, educación a distancia, Perú, universidad, instituto, calidad, licenciamiento, financiamiento, beca y tecnología.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y TÉCNICO-PRODUCTIVA EN PERÚ

La educación superior y técnico-productiva (ESTP) en Perú está conformada por distintas alternativas formativas que responden a las necesidades sociales, culturales y productivas del país. Aunque no existe una norma única que estructure formalmente el sistema de educación superior, la PNESTP (Decreto Supremo N.º 012-2020-Minedu, 2020) y la Ley N.º 28044 (2003), Ley General de Educación, ofrecen un marco de referencia que permite comprender su composición y los desafíos que enfrenta para garantizar la calidad, la equidad y la pertinencia de su oferta educativa.

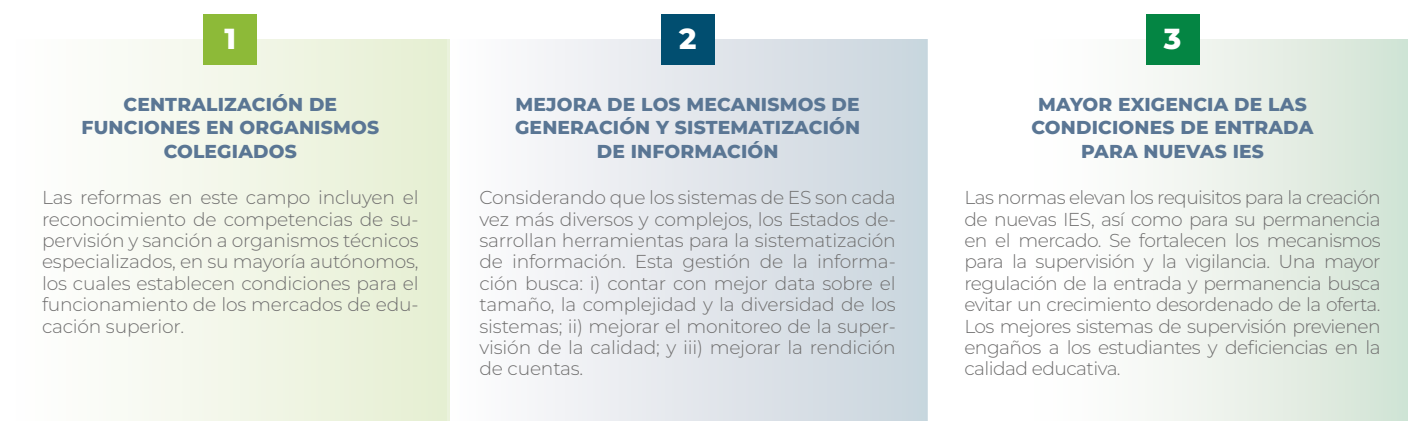
1.1. Gobernanza y estructura

La educación superior constituye un derecho y un bien público y social (Pedró, 2022). Al igual que otros servicios esenciales para el bienestar colectivo, es responsabilidad del Estado velar por el interés público y garantizar que todas las personas tengan la posibilidad real de ejercer su derecho a la educación (Locatelli, 2018). A pesar de los avances en este ámbito, el derecho a la educación superior no se encuentra formalmente reconocido en la mayoría de las legislaciones nacionales (Sabzalieba & Quinteiro, 2022). Garantizar el derecho a la educación superior no se limita a facilitar el acceso, sino también a asegurar la calidad de la formación que se ofrece (Pedró, 2022). Además, exige compromiso de los estudiantes, quienes invierten tiempo y esfuerzo para

Considerando su condición de bien público, la educación superior tiene un valor estratégico para el desarrollo social, lo que justifica la intervención del Estado tanto para promover la equidad en el acceso como para asegurar estándares mínimos de calidad. Sin embargo, dicha intervención debe buscar un equilibrio entre el rol regulador del Estado y la participación del sector privado, evitando limitar la iniciativa de las instituciones educativas y promoviendo el interés colectivo. En esta búsqueda de equilibrio, las reformas en los marcos regulatorios de la educación superior en América Latina han seguido 3 principales tendencias (figura 1): la centralización de funciones en organismos colegiados, la mejora de los mecanismos de generación y sistematización de información, y una mayor exigencia de las condiciones de entrada para nuevas instituciones de educación superior.

Los cambios normativos han dado lugar a una nueva etapa en la gobernanza del sistema, caracterizada por una mayor articulación entre actores públicos y privados durante el diseño y la ejecución de las políticas educativas. En este contexto, el Estado ha asumido un rol más activo como regulador, estableciendo reglas, mecanismos de monitoreo y sistemas de sanciones con el fin de promover conductas alineadas con la

Figura 1. Principales tendencias regulatorias en América Latina



Fuente: elaboración propia con base en Moreno y Muñoz Aguirre (2020).

una formación que les permita alcanzar sus metas profesionales (Ilesalc, 2020a). Por esta razón, los Estados implementan procesos de aseguramiento de la calidad y establecen regulaciones para supervisar y ordenar la oferta educativa, evitando programas sin condiciones necesarias para asegurar una formación adecuada (Pedró, 2022).

garantía de la calidad como bien público (Moreno & Muñoz Aguirre, 2020, p. 70). No obstante, esta renovada presencia estatal no debe entenderse como un retorno a modelos de fuerte intervencionismo, sino como la construcción de capacidades para gestionar un entorno crecientemente complejo y dinámico (Howlett & Ramesh, 2015, p. 8).

• Rol del Minedu

El Minedu desempeña una función central en la conducción y regulación del sistema de ESTP en Perú. Su rol como ente rector implica la responsabilidad de diseñar, implementar, coordinar y evaluar las políticas públicas orientadas a garantizar la calidad de la oferta educativa, promover la equidad en el acceso y asegurar la pertinencia de las distintas alternativas formativas. Esta función se encuentra respaldada por el marco normativo nacional, que reconoce la educación como derecho fundamental y bien público que debe ser protegido y promovido por el Estado. El Minedu lidera la definición de las políticas educativas para este nivel, estableciendo los objetivos, las estrategias y los lineamientos que orientan el desarrollo del sistema. En particular, tiene a su cargo la formulación de las políticas de aseguramiento de la calidad, necesarias para garantizar que las instituciones educativas cumplan con las CBC para ofrecer una formación adecuada y relevante para los estudiantes y la sociedad.

El ejercicio de la rectoría por el Minedu también incluye la regulación y supervisión de los procesos de licenciamiento y supervisión de algunas alternativas formativas, así como la promoción de acciones que contribuyan a la mejora continua de las instituciones. Además, tiene la tarea de articular los distintos componentes del aseguramiento de la calidad, buscando la integración y coherencia entre las funciones que cumplen organismos como la Sunedu y el Sineace. El Minedu también debe dar seguimiento al cumplimiento de las políticas y la normativa vigente, así como evaluar los resultados alcanzados por las instituciones. Para ello, debe disponer de sistemas de información confiables y actualizados, que permitan la toma de decisiones basada en evidencia y aseguren la transparencia en la gestión de los recursos públicos destinados a la educación superior.

En el ámbito de la creación de nuevas instituciones públicas, el Minedu participa en la definición de las condiciones para su establecimiento y funcionamiento; especialmente, en la conformación de las comisiones organizadoras de las universidades públicas, que tienen la responsabilidad de implementar los primeros pasos de gestión y planificación institucional.

Finalmente, el Minedu asume un papel articulador entre los diferentes niveles de gobierno y las diversas entidades vinculadas al sistema educativo. Mediante la coordinación con las direcciones regionales de educación (DRE), las unidades de gestión educativa local (UGEL) y otros actores, debe asegurar la implementación efectiva de las políticas y facilitar la adaptación de las estrategias a las particularidades de cada territorio.

Para desempeñar las funciones descritas, la Ley N.º 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, de 2021, crea un VMES dentro del organigrama del Minedu para equiparar la posición de la educación superior con la educación básica. Sin embargo, la implementación de esta ley no se ha concretado debido a la falta de un ROF, documento necesario para definir en detalle su estructura y operatividad. Actualmente, por lo tanto, la gestión de la educación superior en el Minedu descansa en 3 direcciones: i) Dirección General de Educación Superior Universitaria (Digesu), ii) Dirección General de Educación Superior Tecnológica, Técnico-Productiva y Artística (Digesutpa), y iii) Dirección de Formación Inicial Docente (Difoid), lo que dificulta la mirada integral de la educación superior.

• Rol de la Sunedu

La Sunedu desempeña un rol fundamental como organismo público técnico especializado encargado de regular, supervisar y fiscalizar la calidad de las universidades. La Sunedu tiene como función principal la conducción del proceso de supervisión y licenciamiento institucional de las universidades, mediante el cual verifica que estas cumplan con los requisitos necesarios para ofrecer el servicio educativo. Este proceso no solo implica la evaluación previa para autorizar el funcionamiento, sino que también habilita mecanismos de supervisión continua, orientados a asegurar que las condiciones de calidad se mantengan a lo largo del tiempo. A través de la supervisión, la Sunedu debe verificar que las instituciones cumplen con los compromisos asumidos durante el licenciamiento y que sus programas académicos se desarrollan conforme a los estándares definidos.

La supervisión es una herramienta esencial para garantizar que las universidades mantienen las CBC y proteger los derechos de los estudiantes. La supervisión permite identificar de manera oportuna posibles incumplimientos o deficiencias en la gestión académica, facilitando la aplicación de medidas correctivas que aseguren la mejora de los procesos formativos. Asimismo, contribuye a generar información valiosa para la toma de decisiones tanto por parte del Estado como de las propias instituciones educativas. En este marco, la Sunedu actúa no como un ente interventor que limita la autonomía universitaria, sino como una entidad reguladora que busca garantizar que dicha autonomía se ejerza de manera responsable y en coherencia con el interés público. La supervisión, por tanto, no es un fin en sí mismo, sino un medio para promover la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema universitario.

El proceso de licenciamiento y la posterior supervisión que realiza la Sunedu también han permitido ordenar

la oferta educativa en el país, frenando la expansión de instituciones que operaban sin las CBC. Gracias a este trabajo, se han cerrado universidades que no cumplían con estándares mínimos, protegiendo a los estudiantes de proyectos educativos de baja calidad y orientando el sistema hacia estándares más altos de desempeño académico.

- **Rol del Sineace**

El Sineace evalúa, acredita y certifica la calidad educativa de universidades, institutos y escuelas superiores. Es la entidad responsable de garantizar, mediante procesos técnicos, objetivos y transparentes, que las instituciones y programas de estudio cumplan estándares de calidad, fortaleciendo la confianza en la formación profesional ofrecida en el país. A través de sus órganos operadores (el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria [Coneau] y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria [Coneaces]), impulsa una cultura de mejora continua, promueve la autoevaluación institucional y certifica competencias profesionales, contribuyendo directamente al aseguramiento de la calidad en todo el sistema de educación superior peruano.

- **Coordinación interinstitucional**

La gobernanza de la ESTP en Perú requiere de una articulación efectiva entre los distintos actores que forman parte del sistema. Esta coordinación interinstitucional es clave para asegurar que las políticas públicas orientadas a garantizar la calidad, la equidad y la pertinencia educativa se desarrollen de manera coherente, eficiente y con impacto en todo el territorio nacional.

El modelo de gobernanza planteado en la PNESTP reconoce que el Minedu no puede actuar de manera aislada, sino que debe liderar y facilitar la articulación con una serie de entidades que también tienen competencias y responsabilidades en el sistema. Entre estas entidades, destacan la Sunedu, el Sineace, los gobiernos regionales, las DRE y las UGEL, así como las propias instituciones educativas públicas y privadas. Esta red de actores cumple diversas funciones, que van desde la regulación y supervisión, hasta la provisión directa de los servicios educativos.

La coordinación entre estas instancias permite que las políticas de aseguramiento de la calidad se implementen de forma integral y armonizada, y que se eviten duplicidades, vacíos de responsabilidad o contradicciones entre las acciones de los diferentes organismos. Así, por ejemplo, mientras la Sunedu se en-

carga del licenciamiento y la supervisión del sistema universitario, el Minedu lidera el proceso de licenciamiento en los institutos y las escuelas de educación superior tecnológica, pedagógica y técnico-productiva, en coordinación con las DRE y UGEL. A su vez, el Sineace tiene a su cargo los procesos de acreditación, los cuales deben articularse con los procedimientos de licenciamiento para garantizar la coherencia de los estándares de calidad.

Esta coordinación interinstitucional es especialmente relevante en un sistema caracterizado por la diversidad de alternativas formativas y tipos de gestión. La existencia de distintas modalidades y la participación de entidades públicas y privadas exige una definición clara de roles y funciones, así como la creación de mecanismos permanentes de diálogo y concertación. La PNESTP plantea precisamente la necesidad de consolidar un sistema con reglas de juego compartidas, en el que los procesos regulatorios, de fomento y de garantía de la calidad sean consistentes entre sí y respondan a una visión común de desarrollo educativo.

La articulación también es fundamental para facilitar la movilización de recursos y la provisión de servicios de apoyo, como el financiamiento para la mejora de la calidad, los programas de formación docente, las políticas de inclusión y equidad, y las acciones de promoción de la investigación e innovación. Sin una adecuada coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, así como entre las distintas instituciones del Estado, estas iniciativas corren el riesgo de fragmentarse o no alcanzar la cobertura y el impacto necesarios.

Otro aspecto esencial de la coordinación interinstitucional es la gestión de la información. La implementación de sistemas integrados de registro y monitoreo, capaces de reunir datos relevantes de todas las alternativas formativas y los niveles de gestión, es una condición indispensable para el diseño de políticas basadas en evidencia, la evaluación de resultados y la toma de decisiones informadas. Actualmente, la falta de interoperabilidad entre las distintas plataformas de información y la heterogeneidad de su calidad limita la capacidad del sistema para generar diagnósticos precisos y oportunos, lo que refuerza la urgencia de avanzar en la integración y articulación de estas herramientas.

1.1.1. Alternativas formativas

La PNESTP señala que la educación superior en Perú está compuesta por distintas alternativas formativas: educación universitaria, educación tecnológica, educación pedagógica y educación artística¹, cada una con características, objetivos y normativas particulares.

¹ La PNESTP reconoce a la educación técnico-productiva como una alternativa formativa que, aunque no pertenece a la educación superior, facilita el acceso al sistema educativo y permite desarrollar competencias laborales en poco tiempo. Aunque no cuenta con una ley propia, el Decreto Legislativo N.º 1375 (2018) modifica la Ley General de Educación e incorpora disposiciones sobre esta modalidad.

Alternativa	Detalle
Universitaria	Educación superior universitaria. Está orientada a la formación académica de nivel superior, con un enfoque integral que combina la investigación, la docencia y la extensión universitaria. Su propósito es contribuir al desarrollo científico, cultural, social y económico del país, formando profesionales con capacidad crítica, creativa y ética. Las universidades se clasifican según su tipo de gestión: a) públicas, financiadas principalmente con recursos del Estado, cuyo acceso es gratuito para los estudiantes de pregrado; b) privadas asociativas, creadas bajo la figura de asociaciones sin fines de lucro, en la que los excedentes generados se deben reinvertir en el desarrollo institucional y en la mejora de los servicios educativos; c) privadas societarias, constituidas como sociedades con fines de lucro, que pueden distribuir utilidades entre sus accionistas.
Superior no universitaria	Educación superior tecnológica. Busca responder a las necesidades del mercado laboral y de la sociedad, formando técnicos y profesionales especializados en áreas tecnológicas y productivas. Su objetivo es ofrecer carreras de corta y mediana duración, con énfasis en la aplicación práctica de conocimientos y en el desarrollo de competencias específicas. Existen 2 tipos de instituciones: a) institutos de educación superior (IES) orientados a la inserción laboral en diversos sectores productivos. Su propuesta formativa es de naturaleza aplicada y busca fortalecer las competencias técnicas de los egresados, y otorgan los títulos de técnico y profesional técnico. b) Escuelas de educación superior (EES) que se especializan en la formación de profesionales en campos tecnológicos y otorgan títulos de profesional o licenciado, y de segunda especialidad. Educación superior pedagógica. Busca formar docentes para todos los niveles (inicial, primario y secundario). Existen 2 tipos de instituciones: a) IES, orientada a un desempeño técnico-operativo de la carrera docente y otorga únicamente el Título Profesional de Profesor; y b) EES, está orientada a una formación docente especializada con enfoque en investigación aplicada e innovación pedagógica. Otorgan el grado de bachiller y el título profesional de Licenciado en Educación. Educación superior artística. Tiene como finalidad formar profesionales en disciplinas vinculadas a las artes, la cultura y el patrimonio. Aporta a la preservación, difusión y creación artística, así como al desarrollo cultural del país. Desde 2025, cuenta con un marco normativo integral que define sus características académicas, estándares de calidad y condiciones de funcionamiento (Ley N.º 32304, 2025).
Técnico-productiva	Educación técnico-productiva. Busca el desarrollo de competencias laborales, técnicas y emprendedoras, orientadas a la inserción en el mercado de trabajo y a la generación de actividades productivas propias. Esta modalidad no se considera educación superior, pues no requiere haber culminado la educación básica para acceder a ella², pero cumple un rol complementario dentro del sistema educativo al facilitar el desarrollo de habilidades técnicas en un corto tiempo. Se imparte a través de los centros de educación técnico-productiva (Cetpro), que ofrecen programas modulares y flexibles que permiten certificar distintos niveles de competencias. Los egresados tienen la posibilidad de convalidar sus estudios en un IES, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para optar por el título profesional técnico.

1.1.2. Creación de instituciones

La creación de nuevas instituciones de educación superior en Perú responde a las demandas del desarrollo nacional y regional. Este proceso está regulado por marcos normativos que buscan asegurar la pertinencia, la calidad y la sostenibilidad de la oferta educativa. A través de procedimientos diferenciados para instituciones públicas y privadas, se establecen requisitos técnicos, financieros y organizativos que

deben ser cumplidos antes de autorizar su funcionamiento, garantizando que las propuestas educativas se alineen con las políticas nacionales y contribuyan efectivamente al fortalecimiento del sistema de educación superior.

• Instituciones de gestión pública

La creación de **universidades** se realiza mediante la aprobación de leyes específicas, proceso que requiere

² Debe haberse culminado la primaria, que corresponde a los 6 primeros grados de la educación básica.

contar con la conformidad del Minedu y del MEF. Para ello, los proyectos de ley deben justificar la pertinencia de su propuesta académica, asegurando que se encuentra alineada con las políticas nacionales de educación superior. Asimismo, deben demostrar que su oferta responde a demandas del mercado laboral y que cuentan con los recursos financieros y humanos necesarios para poner en marcha sus actividades de manera adecuada y sostenible. Con el propósito de garantizar que las nuevas universidades públicas respondan a las necesidades del sistema educativo y al contexto regional, el Minedu aprobó unos lineamientos (Minedu, 2022b) en 2022. Este documento define los criterios que deben considerarse al evaluar las propuestas para la creación de nuevas instituciones a fin de promover una oferta educativa pertinente y viable. El licenciamiento de la universidad es un requisito indispensable para que una nueva universidad, sede o filial pueda operar.

En el caso de los **institutos**, su creación está concebida como una competencia del Organismo de Gestión de Institutos y Escuelas de Educación Superior Tecnológica Públicos (Educatec), de acuerdo con las políticas y los lineamientos establecidos a nivel nacional y regional. Sin embargo, debido a que Educatec no ha sido implementado, esta función ha sido asumida de manera temporal por los gobiernos regionales, encargados de promover la constitución de nuevas instituciones públicas en sus respectivas áreas de responsabilidad. Por su parte, la creación de las **escuelas** se lleva a cabo mediante resoluciones ministeriales emitidas por el Minedu, luego de obtener la opinión favorable del MEF. De igual manera, los institutos deben pasar por un proceso de licenciamiento que busca asegurar CBC de la oferta educativa.

La creación de los **Cetpro** (Decreto Legislativo N.º 1375, 2018, art. 45-A) es responsabilidad de las DRE, o de las instancias que cumplan sus funciones, en coordinación con las UGEL correspondientes. Este proceso debe sustentarse en una planificación regional que tenga como eje la identificación de las demandas productivas y laborales del entorno, considerando las brechas económicas, sociales y de acceso. Asimismo, es necesario que dicha planificación contemple las características, necesidades y particularidades de las personas que harán uso de estos servicios educativos.

• Instituciones de gestión privada

La creación de **universidades** parte de la iniciativa de promotores particulares, quienes deben constituirse formalmente como personas jurídicas para poder asumir la responsabilidad de la creación, organización y gestión de la institución. Para iniciar sus actividades académicas, estas universidades deben obtener autorización de la Sunedu y deben cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley Universi-

taria de 2014. La creación de **los institutos y las escuelas de gestión privada** se realiza ante el Minedu por personas naturales o jurídicas. Para operar, estas instituciones deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos por la normativa vigente, que buscan asegurar que las condiciones de funcionamiento sean adecuadas y que la oferta educativa que brinden se desarrolle con los niveles de calidad exigidos por el sistema de educación superior. Finalmente, para abrir un **Cetpro** de gestión privada se requiere obtener la licencia institucional ante la DRE correspondiente y cumplir con los requisitos establecidos.

1.2. Marco legal para la educación superior

1.2.1. Educación universitaria

La Ley Universitaria establece el marco normativo para la creación, el funcionamiento, la supervisión y el cierre de las universidades en Perú, con el objetivo de asegurar la calidad educativa y fortalecer el rol de las universidades en el desarrollo nacional. Esta norma reconoce a las universidades como comunidades académicas orientadas a la investigación, docencia y formación integral, bajo el principio de que la educación es un derecho fundamental y un servicio público esencial. La ley se aplica a todas las universidades que operan en el país, sean públicas o privadas, y define los principios rectores del sistema universitario, tales como la búsqueda de la verdad, la calidad académica, la autonomía, la libertad de cátedra, la meritocracia, la democracia institucional, la inclusión, la pertinencia social y el interés superior del estudiante. Además, especifica las funciones esenciales de las universidades: formación profesional, investigación, extensión cultural, proyección social y educación continua.

Una de las principales innovaciones de esta ley fue la creación de la Sunedu como organismo encargado del licenciamiento y la supervisión de las universidades, con la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las CBC para la prestación del servicio educativo. El licenciamiento se convierte en un requisito obligatorio para que las universidades puedan ofrecer el servicio educativo, estableciéndose así un mecanismo para garantizar la calidad mínima en la oferta educativa. Asimismo, la ley reconoce la autonomía universitaria en su dimensión normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica, y dispone la obligación de transparencia de las universidades, exigiendo la publicación de información clave sobre su gestión académica, administrativa y financiera. Finalmente, la norma también define las responsabilidades de las autoridades universitarias, que deben rendir cuentas por el uso de los recursos institucionales, y promueve la participación democrática de docentes, estudiantes y graduados en el gobierno universitario.

• Actualizaciones recientes y tendencias regulatorias en la educación superior universitaria

Durante varias décadas, la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) fue el organismo encargado de coordinar las actividades universitarias en Perú. Sin embargo, su desempeño fue cuestionado debido a la falta de control efectivo sobre la calidad de las universidades; especialmente, en un contexto de rápida expansión de la oferta privada. En respuesta a estas deficiencias, se promulgó la Ley Universitaria de 2014, que buscó modernizar el sistema de educación superior, estableciendo criterios más rigurosos de supervisión y calidad. Uno de los cambios centrales fue la disolución de la ANR y la creación de la Sunedu, una entidad autónoma responsable de regular y garantizar estándares mínimos de calidad en las universidades a través del licenciamiento.

La creación de la Sunedu marcó un punto de quiebre para el sistema universitario peruano. Por primera vez, se implementó un proceso de licenciamiento obligatorio que exigía a todas las universidades cumplir con CBC para poder seguir funcionando. Este proceso no solo depuró y formalizó el sistema —cerrando instituciones que no cumplían los requisitos mínimos—, sino que también puso en agenda la necesidad de fortalecer la transparencia, investigación y formación académica. Si bien los cambios generaron tensiones y resistencias en el sistema —en especial, entre las universidades afectadas—, significaron un paso decisivo hacia la construcción de un sistema universitario más ordenado, confiable y centrado en el interés del estudiante.

En los últimos años, la Ley Universitaria ha enfrentado más de 20 modificaciones que han redefinido varios aspectos de dicho esquema. Estos cambios han estado orientados principalmente a actualizar los mecanismos de licenciamiento, a reestructurar el Consejo Directivo y la organización interna de la Sunedu, y a adaptar la oferta educativa a nuevas modalidades virtuales, en respuesta a los desafíos surgidos en el contexto nacional e internacional pospandemia del COVID-19. Una de las modificaciones iniciales fue la reapertura de la educación a distancia mediante el Decreto Legislativo N.º 1496 de 2020, que permitió eliminar las restricciones que limitaban el número de créditos cursados bajo esta modalidad y habilitó el desarrollo de programas de posgrado íntegramente virtuales. Esta medida abrió paso a una expansión significativa de la oferta educativa no presencial. De forma paralela, se amplió el beneficio del bachillerato automático a los egresados de pregrado que culminaron sus estudios entre 2020 y 2023, en atención a las condiciones excepcionales generadas por la pandemia, beneficio que posteriormente fue extendido hasta marzo de 2024.

La promulgación de la Ley N.º 31520 (2022), que reestablece la Autonomía y la Institucionalidad de las Universidades Peruanas, representó un punto de

inflexión en el modelo de gobernanza universitaria. Esta norma modificó la estructura de la Sunedu, reconfigurando la composición de su Consejo Directivo. Ahora, los miembros del Consejo tienen la condición de representantes y son elegidos a través de procesos internos de las propias universidades y los colegios profesionales. Si bien se mantuvo la representación de otros organismos públicos, como el Concytec y el Minedu, también se agregó a un representante del Sineace. Además, se eliminó la competencia de la Sunedu para aprobar o licenciar nuevos programas académicos, trasladando parte del control sobre la expansión de la oferta educativa hacia la supervisión de las CBC. Aunque la norma pretendía fortalecer la autonomía universitaria, generó serias dudas respecto a la pérdida de mecanismos de financiamiento y de aseguramiento de la calidad; especialmente, para las universidades públicas.

En 2024, la aprobación de la Ley N.º 32105, que modificó la Ley N.º 30220, Ley Universitaria de 2014, consolidó una nueva etapa para la educación superior peruana. Esta norma estableció que el licenciamiento institucional otorgado a las universidades por la Sunedu tiene carácter permanente, eliminándose así la obligación de las renovaciones periódicas. Para garantizar la calidad educativa, se establecieron nuevos mecanismos de supervisión, como el informe anual de cumplimiento, las auditorías periódicas, plataformas de monitoreo de cumplimiento y sistemas de alerta temprana que permiten detectar riesgos y activar medidas correctivas de forma oportuna.

Otro cambio fundamental introducido por la Ley N.º 32105 fue el fortalecimiento de la modalidad de educación a distancia. A partir de esta norma, las universidades pueden ofrecer programas que se desarrollen íntegramente en modalidad virtual, siempre que cumplan con estándares tecnológicos específicos y procedimientos de supervisión establecidos. Exige, además, la elaboración de listados de materias que, por su naturaleza práctica, requieren componentes presenciales; especialmente, en carreras como Medicina, Enfermería, Psicología, entre otras.

Mientras que la Ley N.º 31520 priorizó las modificaciones en el Consejo Directivo de la Sunedu, la Ley N.º 32105 apostó por fortalecer la apertura de nuevas alternativas formativas con un esquema de fiscalización posterior. No obstante, ambos cambios plantean riesgos importantes: en el primer caso, el debilitamiento de la capacidad estatal para garantizar estándares de calidad; en el segundo, el desafío de asegurar que la expansión de la educación a distancia no comprometa la calidad de la formación académica de los estudiantes.

1.2.2. Educación superior tecnológica y pedagógica

La Ley N.º 30512, de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes,

establece el marco normativo para la creación, el licenciamiento, la gestión académica, la supervisión y la fiscalización de los institutos y escuelas de educación superior en Perú, tanto públicos como privados. Esta ley busca garantizar una formación de calidad, pertinente y alineada a las necesidades del mercado laboral y al desarrollo del país. Asimismo, regula la carrera pública docente para el personal de las instituciones públicas de este nivel educativo. Entre los aspectos más relevantes, la ley establece los fines de la educación superior, destacando la formación en ciencia, tecnología y docencia, la promoción del emprendimiento, la innovación, la investigación aplicada y la educación continua. Además, reconoce la rectoría del Minedu en las políticas nacionales de educación superior, incluyendo las de aseguramiento de la calidad.

Dentro de las disposiciones principales, la norma establece los grados y títulos que otorgan los IES y las EES, las modalidades de enseñanza (presencial, semipresencial y a distancia) y las condiciones para el licenciamiento institucional y de programas, así como su vigencia y renovación. También establece el principio de autonomía académica, administrativa y económica de las instituciones, siempre bajo supervisión estatal. Finalmente, esta ley crea Educatec, encargado de la planificación y gestión de la educación tecnológica pública para asegurar su pertinencia, calidad y competitividad.

1.2.3. Educación superior artística

La Ley N.º 32304, que regula las Escuelas Superiores de Formación Artística y la Carrera Pública de sus Docentes, establece el marco normativo que contribuye a la investigación, innovación, creación artística, promoción y difusión de las artes y de las industrias

que introduce modificaciones y precisiones importantes sobre su organización, sus objetivos y su régimen académico. El marco normativo establece como objetivos la formación para el trabajo dependiente o independiente, la actualización de competencias de trabajadores en actividad o desocupados, la atención a poblaciones vulnerables, y la garantía de la transitableidad hacia otros niveles del sistema educativo. Asimismo, promueve la participación de la comunidad, los gobiernos locales y los sectores productivos en el desarrollo de estas actividades educativas, reforzando su pertinencia con las demandas locales y regionales.

1.3. Oferta y demanda de educación superior

1.3.1. Oferta

La oferta de ESTP está conformada por más de 3000 instituciones distribuidas entre universidades, institutos, escuelas y Cetpro (figura 2). En este panorama, destaca la alta atomización de la oferta de Cetpro, que representa más del 60 % del total de las instituciones, mientras que los institutos superiores tecnológicos concentran cerca del 28 %. Además, la distribución por tipo de gestión muestra una marcada presencia del sector privado en los Cetpro y los institutos superiores tecnológicos. En contraste, las universidades presentan un mayor equilibrio entre la gestión pública y privada.

- **Alternativa superior universitaria**

A 2025, el sistema universitario peruano cuenta con 99 instituciones autorizadas para operar, de las cuales 49 son universidades públicas, 31 universidades privadas asociativas, 17 universidades privadas societa-rias y 2 escuelas de posgrado. Además, 2 universidades públicas especializadas en formación artística —la Universidad Nacional Daniel Alomía Robles y la

Figura 2. Instituciones de educación superior en Perú, por alternativa formativa y tipo de gestión

Alternativa	Tipo de institución	Privada	Pública	Total
Universitaria	Universidad	48	49	97
	Escuela de posgrado	2	0	2
Superior no universitaria	Escuela de formación superior artística	5	32	37
	Escuela superior pedagógica	8	38	46
	Escuela superior tecnológica	14	0	14
	Instituto superior pedagógico	81	66	147
	Instituto superior tecnológico	516	371	887
Técnico-productiva	Cetpro	1084	809	1893
TOTAL		1758	1365	3123

Fuente: elaboración propia con base en el Padrón de Servicios Educativos del Minedu para 2025 y en información del SIU de la Sunedu para el mismo año.

culturales en Perú. Aunque mantiene el respeto a la autonomía académica, administrativa y económica de estas escuelas, en la práctica dichas dimensiones están sumamente restringidas por las leyes educativas.

1.2.4. Educación técnico-productiva

Está regulada por la Ley N.º 28044 (2003), Ley General de Educación, y el Decreto Legislativo N.º 1375 (2018),

Universidad Nacional de Música—están en proceso de licenciamiento. Hay un total de 45 universidades privadas que no lograron obtener el licenciamiento de la Sunedu entre 2016 y 2021. De estas, 32 culminaron con el cierre de sus actividades académicas hacia 2023. Las 13 instituciones restantes continúan ofreciendo el servicio educativo únicamente a sus estudiantes matriculados, pero están impedidas de realizar nuevas

convocatorias de admisión. Estas universidades deben concluir sus actividades en plazos específicos³, conforme a lo establecido en las disposiciones del proceso de licenciamiento.

Educación superior universitaria no presencial. En 2019, la educación semipresencial y a distancia representaba el 2.5 % de la matrícula de pregrado. Sin embargo, la mayoría de los nuevos programas creados a partir de 2022 incluye algún nivel de no presencialidad: semipresenciales (42 %) o a distancia (31 %) (Sunedu). En 2023, la matrícula de educación no presencial pasó a representar la tercera parte (34.3 %) de la matrícula universitaria total (1 260 027), con 28.1 % en modalidad semipresencial y 6.2 % a distancia. Las universidades privadas tienen una alta proporción de su matrícula en modalidad semipresencial (36 %) y a distancia (8 %), mientras que en las públicas la matrícula es mayoritariamente presencial (89 %). Esto indica una mayor capacidad y predisposición de las instituciones privadas hacia la innovación y la diversificación de las modalidades de enseñanza, priorizando la atención a las demandas educativas del mercado.

• **Alternativa superior no universitaria**
A 2025, el país tiene 904 instituciones de educación superior tecnológica, conformadas por 887 institutos y 14 escuelas. Adicionalmente, existen 193 instituciones de educación pedagógica, distribuidas en 143 institutos pedagógicos y 46 escuelas superiores pedagógicas⁴. En ambos casos, la mayoría es de gestión privada. El proceso de licenciamiento para los institutos y las escuelas de educación superior continúa vigente. Esto significa que aún existen instituciones que tienen pendiente obtener su licencia. Además, la vigencia del licenciamiento es de 6 años, por lo que las instituciones

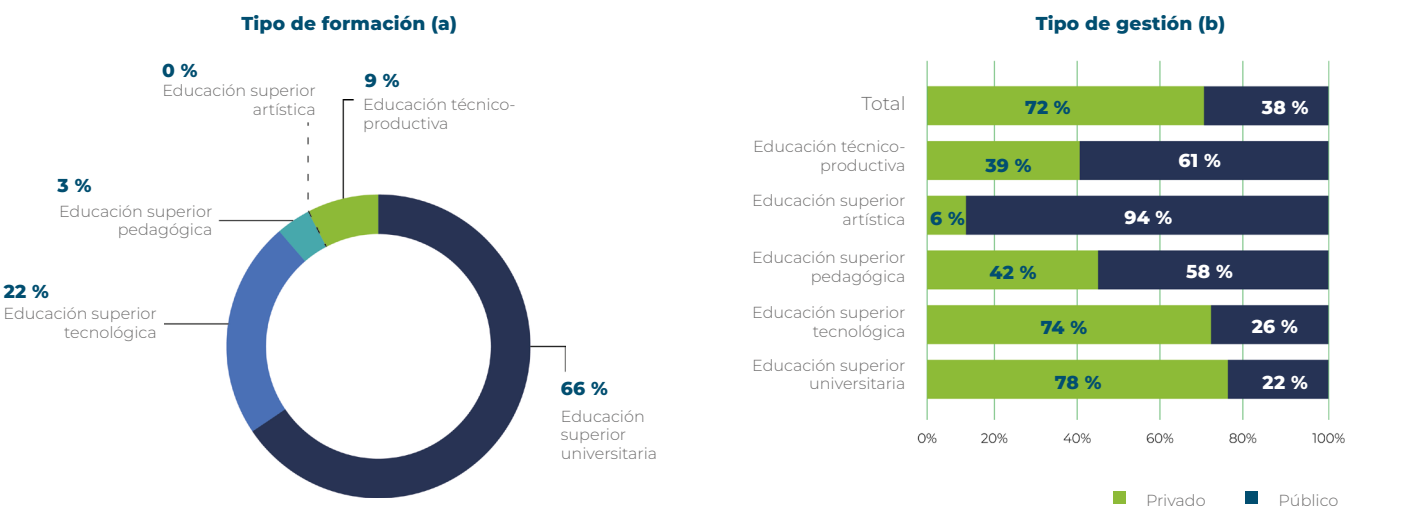
deben renovar periódicamente esta autorización para poder seguir funcionando de manera regular.

Adicionalmente, Perú tiene 37 instituciones que ofrecen programas de formación artística a nivel superior, distribuidas entre institutos y escuelas especializadas, la mayoría de las cuales es de gestión pública (32). Esta modalidad contribuye a la formación de profesionales en disciplinas artísticas, respondiendo a las necesidades culturales y creativas del país.

• **Alternativa técnico-productiva**
Existen 1893 Cetpro, de los cuales 1084 son de gestión privada y 809 de gestión pública. Sus egresados tienen la posibilidad de convalidar sus estudios en IES para facilitar la continuidad educativa y avanzar hacia niveles superiores de formación (Reglamento de la Ley N.º 30512, 2016, art. 52).

1.3.2. Demanda
La distribución de la matrícula en el sistema de ESTP en Perú muestra una concentración significativa en el ámbito universitario (figura 3 a), que agrupa al 66 % del total de estudiantes. En contraste, la educación superior tecnológica representa el 22 % de la matrícula, y el resto de las alternativas concentran el 12 % restante. Comparado con el número de instituciones, la educación técnico-productiva tiene la mayor cantidad de instituciones, pero solo concentra alrededor del 9 % de la matrícula total⁵. La situación opuesta ocurre con la educación universitaria, que con solo 97 instituciones concentra dos tercios de la matrícula total. Por su parte, la matrícula de ESTP es altamente privada, pues solo 1 de cada 4 estudiantes de la ESTP está en instituciones públicas (figura 3 b) (INEI, 2023, tablas cd0_20, cd0_21 y cd1_80).

Figura 3. Porcentaje de matrícula según tipo de formación y gestión



Fuente: elaboración propia con base en información del Siries y el Censo Educativo del Minedu de 2024.

³ La Resolución del Consejo Directivo N.º 044-2020-Sunedu/CD amplió por 3 años el periodo de cese para instituciones que lo soliciten y cumplan las condiciones establecidas por la Sunedu.
⁴ De acuerdo con el Padrón de Servicios Educativos del Minedu.
⁵ La matrícula total para 2024 fue de 219 700 de estudiantes.

1.3.3. Desigualdades y brechas de acceso

Uno de los principales desafíos en el ámbito de la educación superior es el bajo nivel de acceso y la persistente desigualdad en las oportunidades de ingreso entre los distintos grupos socioeconómicos. La PNESTP ha planteado la meta de alcanzar una TTI a la educación superior del 48 % para 2030, con una línea de base de 33 % en 2018. Sin embargo, esta tasa ha sido muy variable en el tiempo y bastante dispar cuando se comparan grupos por niveles socioeconómicos. En 2024, la TTI fue de 38 %, mientras que en 2023 fue de 31 %. Por su parte, la TTI en el grupo no pobre fue de 41 %, frente al 31 % y 11 % de los pobres y pobres extremos, respectivamente⁶.

en la formación de los ciudadanos. Esta política busca garantizar que la ESTP contribuya al desarrollo de las personas, fortaleciendo sus capacidades para el ejercicio profesional, la investigación, la innovación y la inserción laboral, al tiempo que promueve la cohesión social y el bienestar colectivo.

La PNESTP reconoce la necesidad de consolidar un sistema educativo diverso, flexible y articulado, que permita a las personas construir trayectorias educativas a lo largo de la vida, de acuerdo con sus objetivos personales y las demandas del entorno social y productivo. Para ello, establece 6 objetivos prioritarios (box 1) que abordan de manera integral los principales

Figura 4. Tasa de asistencia a educación superior de jóvenes entre 16 y 22 años, según clasificación socioeconómica

Clasificación de jóvenes según nivel socioeconómico	Total (miles)	Con acceso (miles)	Sin acceso (miles)	Tasa de acceso (%)
Pobres extremos	137	15	122	11 %
Pobres no extremos	680	156	524	23 %
Vulnerables no pobres	1034	312	722	30 %
No pobres	1183	599	583	51 %
TOTAL	3034	1082	1951	36 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Enaho de 2023.

Este patrón de desigualdad también se confirma al analizar las tasas de asistencia⁷ entre los jóvenes de 16 a 22 años según su clasificación por niveles de pobreza⁸ (figura 4). Del análisis, se desprenden 2 hallazgos importantes: i) el acceso a educación superior de los jóvenes vulnerables no pobres (30 %) está mucho más próximo al de los jóvenes pobres no extremos (23 %) que al de los jóvenes no pobres (51 %), y ii) son más los jóvenes vulnerables no pobres sin acceso a educación superior (722 000) que los jóvenes pobres (no extremos y extremos) que no llegan a este nivel.

1.4. La Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva

La PNESTP (2020) es el marco estratégico que orienta las acciones del Estado peruano para fortalecer el sistema de ESTP, con una visión de desarrollo sostenible, equidad e inclusión. Esta política surge como respuesta a los desafíos que enfrenta el país ante las profundas transformaciones demográficas, económicas, tecnológicas y del mercado laboral, así como frente a las brechas históricas de acceso, calidad y pertinencia

retos del sector, desde la ampliación del acceso equitativo y la mejora de la calidad educativa, hasta el fortalecimiento de la gobernanza, la gestión institucional y la movilización de recursos para la investigación y la innovación. De este modo, la política es el principal instrumento orientador de la reforma y la mejora continua de la ESTP en Perú.

1.4.1. Balance de la implementación

El avance en la implementación de la PNESTP es limitado (Minedu, 2023). La eficacia promedio de la política alcanza apenas el 29.5 %, ubicándose en un nivel inicial de implementación. Los avances han sido parciales y fragmentados, sin un impacto claro en el problema identificado en la política: *la inadecuada formación de competencias para el ejercicio profesional y el desarrollo de la investigación e innovación*. Sin embargo, a pesar de las limitaciones estructurales y presupuestales, se han registrado avances parciales en tránsito educativo, conectividad y actualización normativa que, de ser reforzados y ampliados, podrían contribuir significativamente a acelerar la implementación de la PNESTP.

⁶ Datos de la Unidad de Estadística Educativa (Escale) del Minedu.
⁷ La tasa de asistencia se calcula considerando a la población de 16 a 22 años, con edad cumplida al 31 de marzo. Se considera que una persona accede a la educación superior si ha culminado un programa, si está matriculada o si, aun no teniendo estudios superiores completos ni matrícula vigente, estuvo matriculada el año anterior.
⁸ Se utilizó la clasificación oficial del INEI, que mide la pobreza monetaria según el gasto en bienes y servicios de los hogares. Son pobres quienes tienen un gasto inferior al costo de una canasta básica, y pobres extremos, quienes no cubren el costo mínimo de ingesta calórica. Además, el INEI considera vulnerables a los hogares no pobres que están en riesgo de caer en pobreza.

Por otra parte, todavía hay desafíos, como la falta de información actualizada y de líneas de base claras para medir los indicadores propuestos, y varios servicios y objetivos prioritarios presentan alertas críticas, pues en varios casos no se dispone de datos sobre el avance o cumplimiento de metas, lo cual limita gravemente la posibilidad de evaluar el desempeño de la política. Además, hay una elevada dispersión en la ejecución de acciones por distintas entidades y una insuficiencia de presupuestos dedicados exclusivamente a los objetivos de la política.

Superar estas brechas requiere fortalecer la planificación interinstitucional, desarrollar capacidades de gestión en los distintos niveles de gobierno, asignar mayores recursos presupuestales y construir mecanismos sólidos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

1.4.2. Principales avances

Uno de los progresos más relevantes ha sido el **incremento del tránsito de estudiantes hacia la educación técnico-productiva**, impulsado por la articulación de mecanismos que promueven la continuidad formativa entre la educación básica y los Cetpro o institutos tecnológicos. Durante 2023, el número de estudiantes que migró de la educación básica a la educación técnico-productiva se incrementó de manera considerable gracias a la implementación de estrategias de programación curricular compartida y evaluación de competencias.

Otro logro importante ha sido el **fortalecimiento parcial del modelo de redes educativas rurales**, que ha permitido una mejora en el acompañamiento y monitoreo de las instituciones educativas más aisladas. Las redes han contribuido a incrementar la frecuencia y calidad del acompañamiento pedagógico a los docentes, promover mejores prácticas de gestión escolar, y favorecer dinámicas colaborativas entre las escuelas rurales, lo cual ha tenido efectos positivos en la calidad educativa de zonas históricamente marginadas.

En infraestructura tecnológica, se ha registrado una **expansión de la conectividad y la disponibilidad de recursos digitales en las universidades públicas**. A través de transferencias extraordinarias y programas específicos como los centros universitarios de conectividad, se logró dotar de internet, equipamiento y plataformas digitales a un número importante de estudiantes y docentes, lo que permitió dar continuidad a los procesos de enseñanza-aprendizaje en entornos virtuales tras la pandemia de COVID-19. Si bien las brechas persisten, estas inversiones han significado avances concretos en materia de inclusión digital en la educación superior.

Asimismo, se ha **avanzado en la actualización y fortalecimiento del marco normativo aplicable a la educación**

técnico-productiva. Se aprobaron lineamientos y disposiciones que permiten una mayor flexibilidad en la oferta formativa de los Cetpro, habilitando la creación de programas más pertinentes para las dinámicas productivas locales. Estas acciones son claves para alinear la formación técnica con los requerimientos del mercado laboral y mejorar la empleabilidad de los egresados.

En cuanto al aseguramiento de la calidad, se han realizado esfuerzos por **actualizar los instrumentos de supervisión** y por fortalecer las capacidades de las entidades responsables de regular y evaluar las instituciones de educación superior y técnico-productiva (IESTP).

Finalmente, cabe destacar los **avances en la capacitación y formación continua de docentes** en el sector de educación técnico-productiva. Durante 2023, se ejecutaron acciones de fortalecimiento de capacidades para directores, docentes y especialistas de DRE y UGEL, enfocadas en mejorar la gestión pedagógica e institucional, así como en fomentar una cultura de innovación educativa. Estas acciones, aunque focalizadas en ciertas regiones, representan un avance importante hacia la construcción de comunidades educativas más capacitadas y resilientes.

1.4.3. Principales desafíos

A pesar de las políticas de expansión, persisten **fuerzas desiguales en el acceso** a la educación superior, determinadas principalmente por el nivel socioeconómico, el territorio y la etnicidad. Mientras los jóvenes de los quintiles de ingreso más alto acceden en mayor proporción a la educación superior, los jóvenes de menores ingresos, especialmente de zonas rurales y amazónicas, continúan enfrentando barreras estructurales de acceso, permanencia y culminación.

Un segundo desafío crucial es la **calidad y pertinencia de la oferta educativa**. La matrícula en educación superior sigue concentrándose en programas universitarios, cuando la demanda laboral privilegia perfiles técnicos y tecnológicos. Además, muchos programas no responden a las necesidades reales del mercado laboral, generando una desconexión entre la formación ofrecida y las competencias requeridas por los sectores productivos. Esta situación se agrava por la limitada capacidad de innovación curricular de las instituciones, que en muchos casos no actualizan sus programas de estudio de acuerdo con los cambios tecnológicos y socioeconómicos.

En cuanto a la calidad docente, **persiste una debilidad estructural en los procesos de atracción, formación y retención de docentes altamente calificados**; especialmente, en el ámbito rural y en las carreras técnicas. La falta de incentivos económicos adecuados, de programas sólidos de formación continua y de políticas diferenciadas para zonas vulnerables dificulta consolidar cuerpos docentes que lideren procesos de transformación académica.

Otro desafío relevante es la **débil articulación entre instituciones y la falta de gobernanza efectiva en el sistema de ESTP**. La fragmentación de competencias, la falta de coordinación interinstitucional y la superposición de funciones generan duplicidades, ineficiencias y, en algunos casos, vacíos de responsabilidad. Esta situación impide avanzar en procesos de aseguramiento de la calidad, movilidad académica y reconocimiento de estudios entre las diferentes alternativas formativas.

En términos de **transformación digital**, la brecha en infraestructura tecnológica, competencias digitales de docentes y estudiantes, y acceso a conec-

tividad sigue siendo amplia. Esto limita las posibilidades de expansión sostenible de la educación a distancia y del uso de tecnologías para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Por último, **el financiamiento** constituye una de las barreras más significativas. La falta de presupuestos suficientes, predecibles y orientados a resultados limita el alcance de las políticas públicas. La asignación de recursos sigue siendo predominantemente inercial, con escaso énfasis en el desempeño o en la promoción de la equidad, la calidad y la innovación educativa.

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La calidad en la educación superior es un concepto dinámico y multidimensional, influenciado por la manera en que se configuran los modelos educativos en cada país y los estándares propios de cada sistema, institución, programa o disciplina, así como los objetivos de las instituciones de educación superior. Su significado varía dependiendo de las perspectivas de los actores involucrados —estudiantes, instituciones académicas, disciplinas, mercado laboral, sociedad y gobiernos—, así como de los elementos de referencia utilizados (insumos, procesos, resultados, misiones y objetivos), los atributos evaluados, la naturaleza del entorno académico y las etapas históricas que han marcado la evolución de la educación superior. Cada país define los mecanismos y componentes del aseguramiento de la calidad según sus necesidades, tradiciones, marco legal y prácticas académicas (Iesalc, 2017).

Existen diferentes aproximaciones al concepto de calidad académica, destacando enfoques que entienden la calidad como excelencia, adecuación al propósito o mejora continua. Se pueden identificar 4 elementos comunes a los distintos enfoques existentes: i) cumplimiento de requerimientos mínimos, ii) capacidad para establecer y alcanzar objetivos en contextos variados, iii) satisfacción de las necesidades y expectativas de los consumidores y partes interesadas, tanto directos como indirectos, y iv) compromiso con la búsqueda de la excelencia (Van Damme, 2004; Vlascenau *et al.*, 2014).

Desde esta perspectiva, la calidad en la educación superior no se limita a la aplicación de criterios operativos, sino que se concibe como un medio para lograr objetivos más amplios. Esta visión resulta clave para Perú, donde se necesita establecer una dirección clara para el sistema educativo. El aseguramiento de la calidad de la educación superior requiere un equilibrio entre los mecanismos de control, fomento

y garantía de calidad. Es elemental que exista una definición compartida o, al menos, complementaria de calidad para que el sistema pueda organizar de manera coherente a los actores y procesos que permitan alcanzar la calidad de manera armónica.

Sin embargo, en el país no se ha desarrollado un marco conceptual claro sobre la definición de calidad y sus nociones relacionadas (figura 5). En 2014, la Ley Universitaria redefinió la ruta de calidad de la educación superior universitaria al incorporar el licenciamiento y plantear una reorganización en el sistema de acreditación. En 2020, la PNESTP identificó que existía una inadecuada articulación entre los procesos de control, fomento y garantía de la calidad, así como una inadecuada gobernanza en el sistema. La ausencia de una definición consolidada sobre calidad ha sido causa y consecuencia de la desarticulación y el vacío normativo en el aseguramiento de la calidad en la educación superior.

Aunque existen elementos comunes en las definiciones de calidad, al concebirla como un propósito a alcanzar en términos de los resultados del sistema y las instituciones, surgen diferencias sobre quiénes determinan estos resultados, cómo se establecen y a qué nivel se definen. Estas diferencias dificultan la ruta hacia la calidad para universidades, institutos, escuelas y la población en general, lo que afecta negativamente al sistema, al generar malentendidos o deslegitimar el concepto. Un ejemplo de ello son los procesos de licenciamiento y acreditación de universidades, que, aunque distintos, presentan enfoques diferenciados. El licenciamiento se orienta a garantizar CBC mediante el cumplimiento de requisitos mínimos, mientras que la acreditación promueve una cultura de calidad con estándares más exigentes, alineados con la misión de cada universidad y con impacto en estudiantes

Figura 5. Definiciones de calidad de la educación superior en Perú según instrumentos

Instrumento	Definición
PNESTP	Define el concepto de calidad ⁹ como «la búsqueda de la excelencia a través del esfuerzo continuo que se hace visible en la eficiencia de los procesos, en la eficacia de los resultados y en la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las demandas y expectativas sociales, establecidos dentro de los propósitos institucionales», y entiende los propósitos institucionales como un compromiso formal de las instituciones educativas con la sociedad.
Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (Ley N.º 30512)	Define la calidad como «la capacidad de la Educación Superior para adecuarse a las demandas del entorno y, a la vez, trabajar en una previsión de necesidades futuras, tomando en cuenta el entorno laboral, social, cultural y personal de los beneficiarios de manera inclusiva, asequible y accesible. Valora los resultados que alcanza la institución con el aprendizaje de los estudiantes y en el reconocimiento de estos por parte de su medio social, laboral y cultural». Asimismo, la ley menciona como fin de la calidad a los resultados, pero no hace referencia a los procesos involucrados.
Sunedu (con base en la noción de calidad expresada en la Ley General de Educación)	Plantea que la calidad educativa es «el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida» (art. 13). Además, la misma ley establece que la calidad «asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente» (art. 8).
Modelo de Calidad para la Acreditación Institucional de Universidades del Sineace (Consejo Directivo N.º 000017-2022-Sineace/CDAH, 2022)	Utiliza 2 definiciones de calidad como base conceptual. En principio, considera i) la calidad como adecuación a un propósito, vinculada con el cumplimiento de estándares definidos por quien ofrece el servicio educativo, logrando su misión con niveles pertinentes de eficiencia, eficacia y efectividad, y ii) la calidad como transformación, la cual no solo se enfoca en el logro institucional, sino en el cambio cualitativo del individuo, mediante el empoderamiento de los actores educativos.

Fuente: elaboración propia.

y otros actores. La opinión pública no siempre distingue estos procesos, lo que lleva a interpretar los mínimos del licenciamiento como altos estándares de calidad o a confundir las funciones y los roles de las instituciones involucradas.

Los primeros esfuerzos por definir un concepto o sistema de aseguramiento de la calidad (SAC) se remontan a 2015, cuando el Minedu aprobó la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. Esta política buscaba organizar de manera sistemática a todos los actores del sistema para desarrollar un SAC que garantizara una provisión óptima del servicio educativo en este nivel. En 2020, esta política fue derogada para dar paso a la PNESTP. La PNESTP adoptó un concepto y un objetivo más amplio para el aseguramiento de la calidad, definién-

dolo como el «conjunto de procesos impulsados por el Estado para garantizar a la población, en torno al eje de la responsabilidad pública, un servicio educativo bajo estándares de calidad, permitiendo su desarrollo personal y profesional, así como la generación de impacto positivo en la sociedad», con el fin de desarrollar procesos articulados, eficientes y coherentes para todas las alternativas formativas que conforman el sistema.

La PNESTP reconoce 3 elementos claves:

a) Control de la calidad: de carácter obligatorio para todas las instituciones de educación superior, permite asegurar los estándares mínimos para la provisión del servicio educativo en la ESTP. El control de la calidad se ejerce a través de los procesos de licenciamiento, supervisión, fiscalización u otro

⁹ Ello sucede porque existe una estructura rígida en el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

que verifique el cumplimiento de las condiciones mínimas de acuerdo con la normativa vigente. En esa línea, este elemento permite controlar la entrada y salida de las instituciones educativas del sistema de la ESTP.

b) Fomento de la calidad: son acciones y políticas orientadas a la mejora de la calidad del servicio educativo en favor de la población y de las instituciones de la ESTP. Son desarrolladas principalmente por el Estado, promoviendo la mejora del servicio educativo e incentivando una cultura de autoevaluación y mejora continua orientada a la excelencia académica.

c) Garantía de la calidad: de carácter voluntario para todas las instituciones de educación superior, salvo excepciones en la normativa vigente, reconoce los altos niveles de calidad de los programas y/o instituciones educativas de la ESTP. Este proceso permite diferenciar la calidad entre las instituciones, valorando sus resultados y el impacto generado en su entorno, en el marco de sus objetivos misionales.

La PNESTP resalta también que el aseguramiento supone el compromiso de las instituciones para implementar mecanismos de mayor autoexigencia y promoción de una cultura interna de calidad.

2.1. Procesos para el aseguramiento de la calidad de la educación superior

El aseguramiento de la calidad de la educación superior comprende un conjunto de procesos diseñados para garantizar la calidad y la pertinencia del servicio educativo. Sus características varían según las necesidades de cada sistema educativo y se ajustan a los distintos niveles de responsabilidad pública asumidos por el Estado (Centro Interuniversitario de Desarrollo [Cinda], 2012; Minedu, 2020). En función de esta responsabilidad pública, los Estados suelen establecer sistemas de aseguramiento de la calidad con actores responsables de distintos procesos, que pueden

estar orientados a la regulación, la promoción o el reconocimiento público. Estos procesos se agrupan en 2 grandes componentes: i) control de la calidad, orientado a asegurar que las instituciones y programas cumplan con estándares mínimos, supervisando aspectos normativos, administrativos o financieros; y ii) garantía de la calidad, centrada en evaluar, mantener y mejorar la calidad de las instituciones y los programas, con un enfoque que va más allá de la verificación de estándares básicos para promover la mejora continua (Ferreira *et al.*, 2017). Estos componentes deben complementarse para conformar una ruta de calidad sostenida por acciones de fomento. Esta interacción permite que el aseguramiento de la calidad se constituya como un sistema en el que los instrumentos de política se articulan e influyen mutuamente de manera institucionalizada, a través de una gobernanza efectiva¹⁰. Además, el equilibrio y la correcta aplicación de los procesos favorecen la internalización de una cultura de calidad en las instituciones educativas.

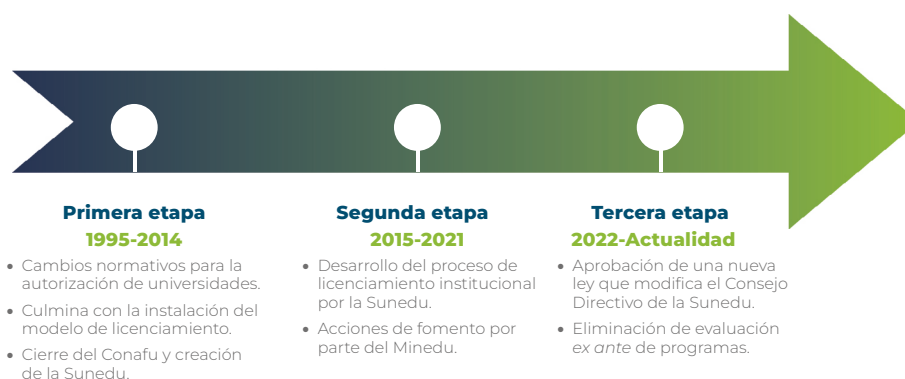
2.1.1. Control de calidad

El proceso de control de la calidad de la educación superior está a cargo de diversas instituciones, siguiendo marcos normativos diferenciados, lo que ha generado resultados desiguales entre las alternativas formativas. En universidades, el proceso de control es liderado por la Sunedu, que, aunque ha enfrentado resistencias y conflictos, ha permitido depurar el sistema universitario. En educación superior tecnológica, pedagógica y técnico-productiva, está a cargo del Minedu, que ha tenido dificultades para consolidar un sistema de licenciamiento efectivo de estas ofertas educativas, enfrentando problemas operativos y falta de respaldo político.

A. Licenciamiento de universidades

El control de la calidad de la educación superior universitaria cuenta con diversos procesos, como la autorización de funcionamiento y la supervisión, actualmente a cargo de la Sunedu. Este control se ha implementado en 3 etapas (figura 6).

Figura 6. Línea de tiempo del proceso de licenciamiento universitario en Perú



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Es entendida como el conjunto de estructuras, procesos y actividades que participan en la planificación y dirección de las instituciones y personas que intervienen en la educación superior, definiendo un conjunto de responsabilidades y funciones. Puede incluir marcos legales y regulatorios, así como políticas y procesos destinados a mejorar la efectividad del sistema. La gobernanza engloba a la definición de funciones, la distribución de la autoridad y la capacidad de coordinar y articular el sistema (Ferreira *et al.*, 2017).

• Primera etapa: modificaciones normativas en el proceso de autorización de universidades entre 1995 y 2014

Desde 1983, la Ley N.º 23733, Ley Universitaria vigente antes de la aprobación en 2014 de la Ley N.º 30220, regulaba la organización, el gobierno y el régimen académico, administrativo y económico de las universidades peruanas. Además, establecía a la ANR como el organismo encargado de coordinar y orientar las actividades universitarias en el país. En 1993, con el objetivo de dar un marco constitucional a las medidas de libre mercado en Perú, se aprobó una nueva Constitución Política que flexibilizó la creación de universidades¹¹. Como parte de esta apertura, en 1995 se creó el Consejo Nacional de Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu) (Ley N.º 26439, 1995), un órgano autónomo dentro de la ANR, conformado por exautoridades universitarias. Su función era evaluar y decidir sobre las solicitudes de nuevas universidades, otorgándoles un funcionamiento provisional. A partir de entonces, las universidades privadas ya no necesitaban una norma con rango de ley para su creación, requisito que se mantuvo para las universidades públicas, cuya aprobación seguía dependiendo del Congreso de la República.

En 1996, se aprobó el Decreto Legislativo N.º 882, que permitió la existencia de universidades privadas con fines de lucro como parte de una estrategia para fomentar la inversión privada en el sector educativo. Como resultado de estas medidas, el número de universidades creció de 57 en 1997 a 142 en 2015, con un notable aumento en las universidades privadas con fines de lucro, que pasaron de 4 a 50 entre 1997 y 2015. Este incremento impactó en la matrícula universitaria, que se triplicó entre 2000 y 2014. Sin embargo, comenzaron a surgir señales de alerta respecto a la calidad educativa. Ninguna universidad figuraba en los rankings internacionales, la producción de investigación era baja y el porcentaje de docentes con maestría era insuficiente (Cuenca & Reátegui, 2016). En cuanto a los retornos en el mercado laboral, solo el 62 % de los programas universitarios generaba beneficios económicos positivos para sus egresados (Yamada *et al.*, 2016).

Frente a la necesidad de mayor regulación, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 00017/2008 en 2010, en la que enfatizó el rol del Estado como garante de la calidad universitaria y recomendó la creación de una superintendencia altamente especializada e imparcial. Este llamado se materializó con la aprobación de la Ley Universitaria de 2014, que derogó la Ley N.º 23733 (1983), redefinió el papel del Estado en la supervisión de la educación superior y creó la Sunedu como encargada del licenciamiento de universida-

des, en reemplazo del Conafu. La Sunedu asumió la responsabilidad de definir los requisitos mínimos de funcionamiento para las universidades, verificar su cumplimiento y gestionar el cierre de aquellas que no alcanzaran los estándares exigidos. Para ello, se publicó el modelo de licenciamiento (Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2015-Sunedu/CD, 2015), basado en 8 CBC, concebidas como un mecanismo de protección tanto para los estudiantes como para la sociedad en general, asegurando que las universidades cumplieran con un estándar mínimo de calidad.

El licenciamiento universitario contempló 3 etapas principales:

- **Revisión documentaria:** evaluación inicial de la documentación presentada por la universidad en un plazo de 45 días hábiles.
- **Verificación presencial:** inspección en el campus para corroborar el cumplimiento de las CBC, con un plazo máximo de 45 días hábiles.
- **Emisión de resolución:** evaluación final del informe técnico por parte del Consejo Directivo de la Sunedu, con un plazo máximo de 30 días hábiles.

Este proceso reemplazó al antiguo mecanismo del Conafu, convirtiéndose en el requisito obligatorio para que una universidad pueda operar en el país. Esto generó resistencias desde las universidades, que vieron afectados sus intereses, y desde ese ánimo se presentaron diversos proyectos de ley para modificar la norma, así como demandas de inconstitucionalidad contra la nueva Ley Universitaria. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ratificó su validez y determinó que el licenciamiento debía aplicarse a todas las universidades sin excepción. Además, la creación de nuevas universidades quedó supeditada al licenciamiento de la Sunedu. De esta manera, el control de calidad en la educación superior pasó a estar en manos del Estado, garantizando que solo aquellas instituciones que cumplieran con las CBC pudieran operar.

• Segunda etapa: cambios generados por el proceso de licenciamiento

Entre 2015 y 2018, 141 universidades y 4 escuelas de posgrado presentaron su solicitud de licenciamiento para obtener la licencia institucional. Tras la evaluación, 92 universidades y 2 escuelas de posgrado lograron cumplir con las CBC (ver figura 19). Se denegó el licenciamiento a 46 universidades privadas, 3 universidades públicas¹² y 2 escuelas de posgrado privadas. Como resultado, estas instituciones debieron iniciar el cese progresivo de sus actividades en un plazo

¹¹ La Constitución Política del año 1979 establecía que solo podían crearse universidades por ley, tanto las públicas como las privadas. Todas ellas debían ser instituciones sin fines de lucro y se encontraban exoneradas de todo tributo creado o por crearse.

¹² San Luis Gonzaga de Ica, Pedro Ruiz Gallo y Ciro Alegría. De acuerdo con el Decreto Supremo N.º 016-2019-MINEDU (2019), estas universidades debían elaborar y ejecutar un plan de emergencia para el cumplimiento de las CBC. Así, solicitar la licencia institucional en un nuevo procedimiento antes del cumplimiento el plazo de cese definitivo.

máximo de 2 años¹³. La reconfiguración del sistema tuvo un impacto económico y social significativo. Las universidades con licencia denegada se vieron obligadas a suspender sus procesos de admisión, lo que afectó su sostenibilidad financiera; sobre todo, en el caso de las privadas. Más de 230 000 estudiantes quedaron en incertidumbre tras haber apostado por instituciones que no cumplían con las CBC. Para mitigar los efectos de la denegatoria, se implementaron mecanismos de continuidad educativa para aquellos estudiantes que deseaban completar su formación en otras universidades licenciadas.

El proceso también generó conflictos entre las universidades afectadas, sus comunidades educativas y el Estado. En el caso de las 3 universidades públicas con licencia denegada, hubo manifestaciones sociales que requirieron la intervención del Minedu para gestionar soluciones. A pesar de las tensiones, la evidencia muestra que los egresados de universidades licenciadas lograron mejores beneficios salariales, mientras que los provenientes de universidades no licenciadas no experimentaron cambios significativos en sus ingresos, lo que sugiere la existencia de una brecha de calidad entre ambos tipos de instituciones (Alba-Vivar *et al.*, 2022).

Medidas para afrontar las consecuencias del licenciamiento y nuevos estándares de calidad

En 2018, la Sunedu aprobó el «**Reglamento del Proceso de Cese de Actividades de Universidades y Escuelas de Posgrado**» (Resolución del Consejo Directivo N.º 111-2018-Sunedu/CD, 2018), que obligaba a las universidades con licencia denegada a establecer mecanismos para garantizar la continuidad de los estudios de sus estudiantes, ya fuera dentro de la misma universidad o a través de convenios con instituciones licenciadas que facilitaran el traslado de los estudiantes. Sin embargo, este reglamento se implementó cuando el proceso de licenciamiento ya estaba en marcha, apenas semanas antes de la primera denegatoria¹⁴, por lo que ni las universidades ni los estudiantes y sus familias contaban con información completa sobre las posibles repercusiones.

En 2019, el Minedu aprobó un «**plan de emergencia para el cumplimiento de las CBC**» (Decreto Supremo N.º 016-2019-Minedu, 2019) para las universidades públicas con licencia denegada. Este plan incluía acciones de evaluación y seguimiento para mejorar la calidad de estas instituciones y permitirles una segunda

oportunidad de licenciamiento. Para ello, el Minedu conformó una comisión técnica, encargada de supervisar la ejecución de los planes de emergencia en un plazo de 12 meses y antes del cierre definitivo de cada universidad. Además, se brindó asistencia técnica a las universidades en la elaboración de sus expedientes para una nueva presentación al licenciamiento.

En 2020, el Minedu implementó la «Estrategia Integral de Atención a los Efectos de la Denegatoria de Licencia Institucional» (Resolución Ministerial N.º 126-2020-Minedu, 2020) —en adelante, Estrategia Integral— que tenía como objetivo apoyar tanto a los estudiantes afectados como a aquellos que planeaban ingresar a las universidades con licencia denegada. Algunas de las principales medidas incluyeron:

- **Beca de traslado:** entre 2020 y 2021, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec) otorgó 4200 becas a estudiantes de universidades con licencia denegada. Estas becas cubrían costos académicos y complementarios para aquellos con buen rendimiento académico y escasos recursos que ingresaran a universidades licenciadas.
- **Ampliación de vacantes en universidades públicas:** se estableció un sistema de financiamiento para aumentar el número de vacantes en universidades licenciadas; especialmente, en regiones afectadas por la denegatoria de licencias (Decreto de Urgencia N.º 042-2019, 2019)

En 2020, la Sunedu aprobó el «**Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento para Universidades Nuevas**» (Resolución de Consejo Directivo N.º 043-2020-Sunedu/CD, 2020), que estableció los estándares de calidad que cualquier institución debía cumplir para ingresar al sistema universitario. Con este reglamento, el proceso de licenciamiento se redujo a 2 etapas (figura 19): i) instrucción del procedimiento: evaluación preliminar en un plazo de 90 días hábiles; y ii) etapa resolutoria: decisión final en un plazo de 30 días hábiles. Además, se modificaron las CBC, con un mayor énfasis en transparencia, gobierno institucional y sostenibilidad financiera. Mientras que el modelo anterior se centraba en aspectos operativos y recursos físicos, el nuevo enfoque priorizaba los resultados de la oferta académica y la responsabilidad social universitaria. Como resultado de este cambio en el marco normativo, el Minedu adaptó los planes de emergencia para las universidades públicas con licencia denegada. Estas instituciones tuvieron la posibilidad de volver a postular bajo las nuevas condiciones. Fue así

¹³ El plazo inicial fue de 2 años, ampliado en 2020 por 3 años adicionales mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 044-2020-Sunedu/CD (2020) para las universidades que cumplieran las obligaciones y lo solicitaran. En 2022, la Resolución del Consejo Directivo N.º 030-2022-Sunedu/CD (2020) otorgó una ampliación extraordinaria de un año a aquellas cuyo plazo de cese ya había vencido y no accedieron a la ampliación de 2020.

¹⁴ El reglamento fue aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N.º 111-2018-Sunedu/CD el 10 de septiembre de 2018. La primera denegatoria de licencia se dio con la Resolución de Consejo Directivo N.º 141-2018-Sunedu/CD, publicada el 16 de octubre de 2018.

como las 3 universidades públicas con licencia denegada inicialmente lograron su licenciamiento¹⁵.

Impacto del licenciamiento y lecciones aprendidas

El licenciamiento transformó el sistema universitario peruano al retirar del mercado a aquellas instituciones que no cumplían con estándares mínimos de calidad. Sin embargo, el diseño del proceso implicó que, mientras la Sunedu asumió el liderazgo en la evaluación de universidades entre 2015 y 2018, el Minedu tuvo que intervenir para financiar la mejora de las universidades públicas y mitigar los efectos del licenciamiento en los estudiantes. Como parte de la Estrategia Integral, se promovieron convenios entre universidades licenciadas y aquellas con licencia denegada para facilitar el traslado de estudiantes. Sin embargo, el proceso enfrentó obstáculos, pues muchas universidades denegadas tuvieron dificultades para entregar documentos clave a los estudiantes interesados en trasladarse. Para 2023, de los 234 060 estudiantes afectados por la denegatoria de licencia, el 81 % (189 402) había encontrado una alternativa de continuidad académica¹⁶: 18 % continuó en su universidad de origen, 25 % se trasladó a universidades licenciadas y 37% egresó antes del cierre de su universidad. Sin embargo, la mayoría de estos traslados estuvieron orientados a universidades de bajo costo con algunas características similares a las que habían perdido su licencia.

El licenciamiento institucional fue concebido como la primera fase de una reforma más amplia. Según el modelo original de la Sunedu, el siguiente paso debía ser el licenciamiento de programas académicos y, posteriormente, la renovación de licencias institucionales (Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2015-Sunedu/CD, 2015). En 2019, se aprobó el Modelo de Licenciamiento de Programas de Medicina (Resolución del Consejo Directivo N.º 097-2019, 2019), logrando licenciar 10 programas. En 2022, por su parte, se aprobó el Modelo de Licenciamiento de Programas de Educación¹⁷. Sin embargo, esta fase se vio interrumpida por la promulgación de la Ley N.º 31520 en 2022, que modificó la estructura de supervisión establecida por la Sunedu.

• Tercera etapa: cambios recientes en la Sunedu

En 2022, la Ley N.º 31520 modificó el artículo 15 de la Ley Universitaria de 2014, impactando en el proceso de reforma de la calidad (box 3). Por ejemplo, eliminó la competencia de la Sunedu para aprobar o denegar el licenciamiento de programas académicos, con lo que el proceso de licenciamiento de programas fue suspendido.

En 2021, la Sunedu había aprobado el «Modelo de Renovación de Licencia Institucional» (Resolución de Consejo Directivo N.º 091-2021, 2021), cuyo propósito era fomentar la mejora continua de la calidad educativa en las universidades licenciadas. Este modelo introducía CBC con mayores exigencias para elevar los estándares de calidad de las universidades y acercarlas a niveles de excelencia. Sin embargo, la Ley N.º 32105 de 2024 introdujo 2 cambios significativos en la regulación de la educación superior en Perú:

a) Licenciamiento institucional permanente, eliminando la necesidad de renovaciones periódicas

Con el afán de garantizar el mantenimiento de las CBC, la ley estableció mecanismos de supervisión y fiscalización, incluyendo:

- **Plataforma de monitoreo y evaluación:** un sistema digital que permite supervisar a las universidades mediante indicadores de calidad educativa y uso de recursos públicos.
- **Auditorías públicas internas y externas:** evaluaciones cada 3 años para verificar el cumplimiento de las CBC y la transparencia en el manejo de fondos.
- **Sistema de alerta temprana:** mecanismo para identificar posibles incumplimientos y activar intervenciones oportunas de la Sunedu.
- **Informe anual de cumplimiento:** documento que cada universidad debe presentar, detallando el cumplimiento de las CBC y el uso de recursos.
- **Sanciones y correctivos:** régimen de sanciones para universidades que incumplan las normas establecidas.

b) Autorización para educación 100 % virtual, bajo ciertos procedimientos de control y supervisión

La ley permite ofrecer programas con componentes a distancia y presenciales, siempre que se sigan procedimientos específicos y se obtenga la autorización de la Sunedu. Para garantizar la calidad de esta modalidad, se establecieron requisitos:

- **Plataforma de gestión académica virtual:** espacios digitales que faciliten la interacción entre docentes y estudiantes, con herramientas de seguimiento y evaluación.
- **Estándares de calidad para TIC:** normas que aseguren la efectividad y accesibilidad de las tecnologías utilizadas en la educación virtual.
- **Capacitación continua:** programas de formación docente en herramientas tecnológicas y metodologías pedagógicas para entornos virtuales.

¹⁵ La Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica fue la primera en obtener su licenciamiento en 2022, seguida por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo y la Universidad Nacional Ciro Alegría en 2023.

¹⁶ De acuerdo con lo presentado por la Dirección de Supervisión de la Sunedu en la Centésima Trigésima Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Protección al Consumidor del 22 de febrero de 2023.

¹⁷ Fue aprobado a través de la Resolución del Consejo Directivo N.º 142-2022-Sunedu/CD (2022), pero no fue implementado.

- **Evaluación de satisfacción:** encuestas periódicas a estudiantes y docentes para medir la calidad y efectividad de la educación a distancia, con mecanismos de mejora.

La ley permite carreras con créditos 100 % virtuales, pero exige que se utilicen TIC certificadas. Además, reconoce que algunas profesiones requieren componentes presenciales, por lo que limita la posibilidad de formación completamente en línea en algunos casos. Con estas modificaciones, el sistema universitario peruano entra en una nueva etapa de regulación, en la que el licenciamiento ya no se renueva periódicamente, pero debe estar sujeto a fiscalización continua. Asimismo, la educación virtual se amplía como una opción viable, aunque con restricciones en función de la naturaleza de cada carrera.

El licenciamiento de universidades marcó un antes y un después en la regulación de la educación superior en Perú. Si bien logró fortalecer los estándares de calidad, su implementación dejó desafíos pendientes; especialmente, en la regulación de programas académicos y en la garantía de acceso equitativo a educación de calidad para todos los estudiantes.

B. Licenciamiento de institutos tecnológicos y pedagógicos

El aseguramiento de la calidad en estas alternativas formativas está regulado por la Ley N.º 30512 de 2016, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes. Esta norma establece el licenciamiento institucional como un mecanismo de control de calidad y autorización de fun-

cionamiento para todas las instituciones públicas y privadas, así como para sus programas y filiales. Dicho proceso se fundamenta en el cumplimiento de CBC, garantizando estándares mínimos para la prestación del servicio educativo.

La vigencia del licenciamiento es de 6 años, con la posibilidad de renovación. Tanto las IES como las EES deben presentar su solicitud de licenciamiento ante el Minedu, junto con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos. Este proceso implica la verificación de las CBC en las siguientes áreas (Ley N.º 30512, 2016, art. 25):

- **Gestión institucional:** demostrar solidez organizativa y coherencia en su estructura.
- **Gestión académica y programas de estudio:** ser pertinentes y estar alineados con las normativas del Minedu.
- **Infraestructura y recursos:** contar con instalaciones, equipamiento y materiales adecuados para el aprendizaje.
- **Docentes calificados:** garantizar la disponibilidad de personal docente suficiente y capacitado, asegurando que al menos el 20 % de los profesores trabajen a tiempo completo.
- **Sostenibilidad económica y financiera:** contar con un plan financiero acorde con sus objetivos institucionales.

Además, dependiendo del tipo de institución, existen requisitos específicos adicionales¹⁸, como se aprecia en la figura 7.

Figura 7. Requisitos para el licenciamiento de institutos y escuelas de educación superior, por alternativa formativa

Institutos de educación superior	EES técnicas	EES pedagógicas
• Propuesta pedagógica que incluya el plan y las modalidades de estudios, los enfoques de formación y otros ejes referidos al régimen académico. • Acreditación de disponibilidad de plataformas virtuales o entornos educativos tecnológicos. • Convenios y/o alianzas estratégicas para la inserción laboral.	• Plan de desarrollo de la Unidad de Investigación e Innovación o sus homólogos. • Propuesta pedagógica que evidencie la especialización en una familia productiva coherente a las características regionales o macrorregionales. • Líneas y proyectos de investigación aplicada e innovación. • Acreditación de disponibilidad de servicios complementarios al estudiante. • Acreditación de disponibilidad de docentes especializados. • Convenios y/o alianzas estratégicas para la inserción laboral.	• Proyecto curricular institucional. • Plan de desarrollo del área de investigación. • Proyección de docentes a tiempo completo. • Mecanismos de atención y sistema de evaluación y seguimiento académico. • Convenios institucionales para prácticas preprofesionales. • Perfil del egresado. • Plan de seguimiento al egresado.

Fuente: elaboración propia.

¹⁸ Artículo 59 del Reglamento de la Ley N.º 30512 (2016), aprobado a través del Decreto Supremo N.º 010-2017-Minedu (2017).

El Minedu intentó llevar adelante los procesos de fomento y control, pero enfrentó diversos obstáculos debido a limitaciones operativas y a la falta de respaldo político. Muestra de ello es que el licenciamiento de institutos y escuelas pedagógicas y tecnológicas inició en 2018 pero fue suspendido en 2020 debido a cambios en el marco legal que recién se complementaron en 2022¹⁹.

A 2024, solo el 12 % de estas instituciones ha obtenido su licenciamiento (97 tecnológicas y 37 pedagógicas), una cifra que enciende las alarmas respecto a la idoneidad del proceso que actualmente lidera el Minedu. A ello se suma que durante 2 años los institutos y las escuelas no pudieron modificar sus licencias para crear nuevos programas académicos. Además, más de 800 instituciones interesadas en iniciar el proceso de licenciamiento no pudieron hacerlo debido a los retrasos en el procedimiento administrativo.

El licenciamiento en la educación superior tecnológica y pedagógica ha sido poco efectiva en comparación con el licenciamiento en la educación universitaria. Mientras que la reforma universitaria incluyó la creación de la Sunedu como entidad responsable del licenciamiento, estableciendo criterios y mecanismos de supervisión claros, el Minedu no ha logrado implementar un sistema sólido de control de calidad en la educación tecnológica y pedagógica. La Ley N.º 30512 convirtió al Minedu en un actor híbrido, que intenta controlar y fomentar la calidad de forma simultánea.

Creación de Educatec y su falta de implementación

La Ley N.º 30512 estableció la creación de Educatec, adscrito al Minedu. Esta institución debía encargarse de la gestión, la planificación, el monitoreo y la supervisión de la educación superior tecnológica, con autonomía funcional, económica y administrativa. Según la ley, su objetivo era garantizar la calidad y pertinencia de la formación, fortaleciendo el capital humano y la competitividad a nivel regional y global. Entre sus funciones, Educatec debía:

- Coordinar con los gobiernos regionales para evaluar y reorganizar instituciones y programas educativos mediante fusiones, cierres o modificaciones.
- Asignar plazas para personal administrativo y docente.
- Promover la capacitación docente y la carrera pública docente.

- Gestionar la asignación y supervisión de recursos públicos.
- Solicitar el licenciamiento de instituciones.

A pesar de que la ley estableció un plazo máximo de 90 días para su implementación, Educatec nunca se puso en marcha. Tampoco se realizó la transferencia de recursos humanos desde el Minedu y los gobiernos regionales hacia este organismo.

Optimización de la educación superior tecnológica

La Ley N.º 30512 establece un proceso de optimización de la oferta educativa en la educación superior tecnológica pública. Esto implica la reorganización, la fusión, el cierre o la creación de institutos y programas, basándose en criterios de pertinencia. El proceso está regulado por una norma técnica aprobada en 2019²⁰. Según dicha norma, los gobiernos regionales, en coordinación con el Minedu, deben seguir 4 etapas para optimizar la oferta educativa: i) diagnóstico de la oferta educativa, ii) análisis de resultados y toma de decisiones, iii) planificación y programación de cambios, y iv) implementación y monitoreo.

Inicialmente, este proceso debía contar con el apoyo de Educatec, aunque nunca llegó a implementarse. Ante tal situación, la norma se modificó en 2022 (Resolución Viceministerial N.º 098-2022-Minedu, 2022), reasignando la responsabilidad de creación y reorganización de institutos y escuelas a los gobiernos regionales. La optimización comenzó con la elaboración de diagnósticos a nivel regional, lo que permitió la aprobación de planes en varias regiones. Sin embargo, hasta la fecha no se han registrado resultados concretos, debido a la complejidad política del proceso y la capacidad limitada del Minedu para impulsarlo junto con el licenciamiento.

Un factor crítico es la percepción negativa del proceso de optimización por parte de los gobiernos regionales. Muchas autoridades consideran que esta iniciativa busca reducir el número de instituciones y, con ello, disminuir los recursos que reciben. Como resultado, existe poca voluntad para asignar tiempo y presupuesto a la implementación de estos planes. Para superar esta barrera, es necesario que el Minedu brinde acompañamiento y apoyo técnico a los gobiernos regionales, facilitando la asignación de recursos para la mejora de los institutos tecnológicos y pedagógicos.

¹⁹ El Decreto de Urgencia N.º 017-2020 (2020) modificó la Ley de Institutos y, con ello, las CBC, lo que implicó la modificación de su reglamento en 2022 (mediante Decreto Supremo N.º 016-2021-Minedu [2021]) y las resoluciones del proceso de licenciamiento (mediante Resolución Viceministerial N.º 103-2022-Minedu [2022] y Resolución Viceministerial N.º 097-2022-Minedu [2022]) para institutos y escuelas superiores pedagógicas y tecnológicas.

²⁰ «Disposiciones que definen, estructuran y organizan el proceso de optimización de la oferta educativa de la Educación Superior Tecnológica Pública», según la Resolución Viceministerial N.º 064-2019-Minedu (2019).

C. Licenciamiento de los Cetpro

Los Cetpro están regulados por la Ley General de Educación y su modificatoria por Decreto Legislativo N.º 1375. En esta normativa, se establece el marco para su licenciamiento, con las siguientes características: i) el licenciamiento institucional tiene una vigencia de 5 años y es otorgado por las DRE, ii) las CBC son determinadas por el Minedu, y iii) en el caso de los Cetpro públicos, el licenciamiento se otorga en el mismo acto resolutivo que autoriza su creación.

Sin embargo, el Minedu aún no ha elaborado una norma técnica que defina el procedimiento del licenciamiento para los Cetpro. Como resultado, el proceso todavía no ha iniciado. Esto tiene 2 implicancias: por un lado, dado que la creación de nuevos Cetpro desde el sector público está atada al licenciamiento, no ha sido posible crear nuevos Cetpro al no tener dicho proceso definido; por otro lado, tampoco es posible modificar la oferta de programas formativos ya existentes, lo que pone en riesgo la capacidad de reacción de estos centros frente a eventuales demandas del sector productivo en el que se circunscriben.

2.1.2. Fomento de la calidad

El fomento de la calidad de las instituciones de ESTP ha estado históricamente patrocinado mayormente por el Minedu, en todas las alternativas formativas existentes.

A. Educación universitaria

El Minedu ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de la calidad educativa, asumiendo el liderazgo en la implementación de políticas y acciones para fortalecer el servicio educativo en las universidades públicas. Entre 2016 y 2022, el Minedu brindó acompañamiento técnico a las universidades públicas con licencia denegada para que implementaran planes de emergencia, permitiéndoles cumplir con las CBC y obtener el licenciamiento en una segunda presentación. Durante este periodo, se invirtieron aproximadamente 1127 millones de soles (alrededor de USD 296 millones) en mejorar la calidad educativa en las universidades públicas.

Entre las principales acciones financiadas, se encuentran:

- **Bono para el docente investigador:** creado en el artículo 86 de la Ley Universitaria de 2014, este incentivo buscaba fomentar la investigación en universidades públicas. Entre 2017 y 2022, se destinaron 128 millones de soles (alrededor de USD 34.5 millones).
- **Mecanismo de financiamiento por incentivos:** basado en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Universitaria, permitió que las universidades públicas accedieran a 650 millones de soles (alrededor de USD 175 millones) adicionales a su presupuesto para fortalecer su calidad educativa y cumplir con los requisitos del modelo de licenciamiento de la Sunedu.

- **Incrementos salariales para docentes:** entre 2017 y 2018, la brecha salarial entre docentes universitarios y otros profesionales con perfiles similares en el sector público y privado se redujo a partir de una inversión de 338 millones de soles (alrededor de USD 91 millones).
- **Financiamiento externo:** a través de programas de financiamiento del BID (**PMESUT** y **PMESTP**), ejecutados por el Minedu, se aporta al fortalecimiento de la gestión administrativa y académica de las instituciones, y a la dotación directa de infraestructura y equipamiento de instituciones, así como al fortalecimiento de roles del Minedu para la rectoría de la educación universitaria.

B. Educación superior tecnológica, pedagógica y técnico-productiva

El impulso de la calidad en las instituciones de educación superior tecnológica, pedagógica y en los Cetpro es responsabilidad tanto del Minedu como de las DRE, que dependen de los gobiernos regionales, que tienen competencia sobre la educación en sus respectivas jurisdicciones. Desde el Gobierno nacional, los esfuerzos de mejora han estado principalmente dirigidos a la educación universitaria, aunque se han implementado algunas acciones clave para fortalecer la calidad de la educación superior tecnológica y pedagógica, entre ellas:

- **La promulgación de la Ley N.º 30512 en 2016 y la aprobación de su reglamento en 2017:** esta normativa establece las CBC y define las entidades responsables de su aseguramiento.
- **Proyecto de inversión pública Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en Perú (Aprolab II):** inició en 2008 con financiamiento del Gobierno de Canadá y ha brindado apoyo a la formación profesional a través de capacitaciones y la entrega de equipos a Cetpro e institutos tecnológicos.
- **Financiamiento externo:** a través de recursos del BID (**PMESUT** y **PMESTP**), se aporta al fortalecimiento de la gestión administrativa y académica de las instituciones, a la dotación de infraestructura y equipamiento de instituciones de educación tecnológica, y al fortalecimiento de capacidades de las dependencias del Minedu responsables de la educación pedagógica, tecnológica y técnico-productiva.

Financiamiento y control de calidad

La PNESTP establece la necesidad de fortalecer la calidad de las instituciones de ESTP en el ejercicio de su autonomía, pero la falta de información sobre indicadores clave (Minedu, 2022a) evidencia deficiencias en la implementación de esta medida. Uno de los principales obstáculos en el fomento de la calidad es la insuficiente asignación de recursos. La asignación presupuestaria entre 2017 y 2022 muestra una marcada diferencia en los recursos destinados a la calidad de las insti-

tuciones de ESTP en comparación con los de la educación universitaria²¹:

- **Sunedu:** encargada del licenciamiento y supervisión de 145 universidades, recibió en promedio 60 millones de soles anuales (USD 15.7 millones) para gastos de personal.
- **Minedu:** responsable de 986 instituciones²² de educación superior tecnológica y pedagógica, solo contó con 26.2 millones de soles en 2022 (USD 6.6 millones), menos de la mitad del presupuesto promedio anual de la Sunedu, que también debía cubrir políticas académicas, asistencia técnica y otras acciones de mejora.
- Desde 2016, una de las principales estrategias para fomento de la calidad es el mecanismo **«compromisos de desempeño»**, que otorga incentivos financieros a las instituciones que cumplen con ciertos estándares de calidad y gestión. A partir de 2017, este mecanismo se extendió a las escuelas

2.1.3. Garantía de calidad

El Sineace es una institución clave en el aseguramiento de la calidad de la educación secundaria, técnica, tecnológica y universitaria. Su función principal es la acreditación, lo que lo convierte en un pilar fundamental para establecer y consolidar estándares de calidad en el sistema educativo. Sin embargo, no ha logrado consolidarse desde su creación. Esto se debe a diversos factores; entre ellos, problemas normativos en su estructura organizacional, falta de voluntad política y ausencia de consenso entre los actores del sector educativo sobre la visión a futuro de la educación en el país. A lo largo de su evolución, el Sineace ha atravesado 3 etapas institucionales, marcadas por hitos normativos que han definido su desarrollo y sus desafíos (figura 8).

• Primera etapa: creación del Sineace

Los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Perú iniciaron en 2006²³, con la Ley N.º 28740 (2006) que crea el Sineace como

Figura 8. Línea de tiempo de las etapas que ha atravesado del Sineace



Fuente: elaboración propia.

superiores de formación artística (ESFA), pero solo a aquellas ubicadas en Lima Metropolitana.

- **Gobiernos regionales:** el presupuesto asignado a la función educativa fue de 20,596 millones de soles en 2023 (USD 5578 millones). De este total, el 84 % se destinó a educación básica y el 4 % se dirigió a la educación superior tecnológica, pedagógica y artística. Esta disparidad refleja la diferencia en la cantidad de estudiantes atendidos en cada nivel, pero también demuestra la baja prioridad que las DRE otorgan a la planificación estratégica de la educación superior tecnológica y pedagógica.

Otro reto es la limitada capacidad operativa de las DRE, responsables de múltiples modalidades educativas y de implementar planes de optimización regionales, y con muchas dificultades para llevarlos a cabo.

responsable de la acreditación a instituciones educativas, áreas, programas y carreras profesionales. Esta ley instaura el primer proceso de aseguramiento de la calidad, relacionado directamente a la garantía de la calidad. A pesar de su rol central en el aseguramiento de la calidad, los resultados del Sineace han sido limitados. Entre 2012 y 2014, el sistema reconoció 63 acreditaciones nacionales (principalmente, en programas académicos) y 5 acreditaciones internacionales, sin denegatorias de acreditación en dicho periodo. Además, sus funciones de supervisión y fiscalización fueron insuficientemente desarrolladas, lo que afectó la efectividad del sistema.

A esto se suma el desfase normativo de carácter organizacional en el que cae el Sineace tras la aprobación de la Ley N.º 29158 de 2007, Ley Orgánica del Poder

²¹ A partir de información del SIAF del MEF.

²² A partir de información de Escala 2024 (185 pedagógicos, 768 tecnológicos y 33 artísticos).

²³ La primera mención a un sistema nacional con funciones de acreditación, evaluación y certificación se realiza en 2003, mediante el artículo 14 de la Ley General de Educación.

Ejecutivo (LOPE), pues no cumple con las características²⁴ que la LOPE otorga a los sistemas, ni a las entidades del Poder Ejecutivo. Por ello, surge la necesidad de reorganizar el Sineace para alinearlos a la vigente estructura y organización del Estado. En el mismo año, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia que destacó la importancia de reformar la educación superior universitaria y fortalecer los procesos de evaluación de calidad. En su fallo, el Tribunal subrayó la necesidad de establecer una ruta clara de aseguramiento de la calidad, con niveles de intensidad diferenciados, de manera que las instituciones educativas pudieran avanzar progresivamente en el cumplimiento de estándares.

• Segunda etapa: la reforma de 2014 y el intento de reorganización del Sineace

Con la promulgación de la Ley Universitaria de 2014 se dieron cambios fundamentales en el sistema de aseguramiento de la calidad educativa en Perú. La creación de la Sunedu y la exigencia del licenciamiento universitario como requisito para el funcionamiento de las universidades representaron un nuevo enfoque en la verificación de estándares mínimos de calidad. La Ley Universitaria declaró en reorganización al Sineace, derogó gran parte de la Ley N.º 28740 (2006)²⁵ y estableció la conformación de un Consejo Directivo Ad Hoc (Resolución Ministerial N.º 396-2014-Minedu, 2014), de carácter temporal, en 2014, para ejercer las funciones necesarias para la continuidad de la entidad hasta la aprobación de su reorganización. Sin embargo, esta reorganización nunca se concretó, lo que generó incertidumbre sobre el rol y el futuro del Sineace. En cumplimiento de la Ley Universitaria, entre 2015 y 2018, el Minedu impulsó diversos intentos para aprobar una nueva ley que reorganizara el Sineace, todos infructuosos.

Entre los principales proyectos presentados destacan:

- El Proyecto de Ley N.º 4534/2014-PE (2014) presentado por el Minedu para crear un nuevo ente acreditador denominado Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (Copaes).
- La creación de una comisión sectorial en el Minedu en 2018 para elaborar un proyecto de ley que implemente y regule los procesos de acreditación de la calidad (Resolución Ministerial N.º 018-2018-Minedu, 2018).
- La creación de una nueva comisión sectorial, también en 2018, por una nueva gestión del Minedu, para elaborar un proyecto de ley de reforma del Sineace que cree un organismo técnico especializado denominado Consejo Nacional de Evaluación,

Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Conaced) (Resolución Ministerial N.º 121-2018-Minedu, 2018).

- El Proyecto de Ley N.º 7889/2020/CR planteado por el Congreso en 2020 para la creación, nuevamente, del Copaes.

Estos intentos reflejan la falta de consenso y coordinación en el sistema educativo respecto a la función de un organismo acreditador. Entre los principales puntos de debate, se encontraban la eliminación de evaluadoras externas privadas y la pertinencia de la acreditación en la educación básica.

Consejo Directivo Ad Hoc

El Consejo Directivo Ad Hoc del Sineace debía operar por 90 días mientras se elaboraba una nueva ley de reorganización del Sineace. No obstante, la reforma nunca se concretó y el Consejo siguió funcionando por más de 7 años, hasta la aprobación de la Ley N.º 31520 en 2022. Durante este periodo, el Sineace continuó con los procesos de acreditación en curso e impulsó nuevas iniciativas, a pesar de su incertidumbre institucional.

Algunos de los principales avances y desafíos fueron:

a) Implementación del sistema de acreditación

- Recepción y evaluación de expedientes de acreditación.
- Autorización de entidades evaluadoras externas.
- Desarrollo de modelos de acreditación institucional y de programas para universidades e institutos.
- Implementación de procesos de supervisión y fiscalización de acreditaciones.

b) Acciones de fomento de la calidad

- Ejecución del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (Procalidad, 2013-2018).
- Realización de estudios sobre aseguramiento de la calidad.
- Financiamiento de iniciativas para fortalecer universidades e institutos.

c) Certificación de competencias laborales y profesionales

- Existencia de un conflicto de competencias con el MTPE sobre la certificación de competencias laborales.
- En 2022, se resolvió que el Sineace se encargaría exclusivamente de la certificación de competencias profesionales, mientras que el MTPE asumiría la certificación de competencias laborales.

²⁴ Dado que la norma que regula al Sineace fue aprobada antes del proceso de modernización de la gestión pública, existen incompatibilidades. Por ejemplo, la Ley N.º 28740 lo define como un organismo público descentralizado y, bajo esa figura, como sistema funcional. Sin embargo, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM indica que, por sus características, es un sistema sectorial de educación.

²⁵ El capítulo II del título I, a excepción del numeral 8.3 del artículo 8, y los títulos II, III, IV y V de la Ley N.º 28740.

• Tercera etapa: modificación a la Ley Universitaria en 2022 y restitución del Sineace

La Ley N.º 31520 de 2022 restableció la vigencia total de la Ley N.º 28740 de 2006, lo que implicó la restitución de la estructura original del Sineace. Sin embargo, esta restauración no consideró los cambios normativos y estructurales ocurridos en los últimos años, como la Ley Universitaria de 2014, el licenciamiento universitario y la reorganización del Estado peruano según la LOPE. Como resultado, el Sineace quedó nuevamente en un escenario de incertidumbre institucional, pues su estructura original responde a un contexto normativo y educativo que evolucionó considerablemente en los últimos años. Ante la necesidad de aplicar la restitución del Sineace sin contar con un marco claro de implementación, el Minedu optó por una solución transitoria basada en:

- La instalación de un consejo transitorio, encargado de gestionar la acreditación, la certificación de entidades evaluadoras y otros procesos administrativos hasta que se restablezca completamente el modelo de 2006.
- El desarrollo de un plan de implementación, cuyo objetivo es resolver progresivamente los problemas organizacionales y jurídicos derivados de la restitución del Sineace.

Este plan de implementación fue observado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM (Informe N.º D000663-2023-PCM-SSAP, 2023), debido a inconsistencias en la alineación del Sineace con la LOPE. A pesar de estas observaciones, el Consejo Superior del Sineace (Cosusineace) se oficializó en 2024 y se aprobó un nuevo organigrama bajo el concepto de «estructura funcional transitoria» (Resolución de Presidencia N.º 003-2024-Sineace/Cosusineace-P, 2024). La restitución del Cosusineace y de los órganos operadores originales (Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica y Técnico-Productiva [Ipeba], Coneaces y Coneau) no resuelve los problemas estructurales que han afectado al Sineace desde su creación. En algunos aspectos, incluso se retrocede a las preocupaciones planteadas en 2014, debido a que:

- No se resuelve la adecuación del Sineace a la LOPE, manteniendo una estructura organizativa que no encaja con la normativa actual del Poder Ejecutivo.
- Se avanza en un modelo de aseguramiento de la calidad desvinculado de la Ley Universitaria y la PNESTP. La coexistencia de un sistema de acreditación paralelo al licenciamiento universitario puede generar superposición de funciones y confusión en la regulación de la calidad educativa.

La legislación mantiene un Sineace sin claridad normativa ni política, lo que limita su protagonismo en la ruta de aseguramiento de la calidad de la educación

superior peruana. La insistencia en aplicar un marco normativo de hace casi 2 décadas, sin adaptarlo a la realidad actual del sistema educativo, dificulta su implementación y reduce su impacto en la mejora de la calidad educativa.

2.2. Conceptos asociados a la calidad

Las políticas dirigidas a la educación superior y el aseguramiento de la calidad incorporan los conceptos de «pertinencia» y «optimización», vinculados con una visión sistémica de la educación, en la cual se comprende que el estudiante se ubica en un espacio geográfico con características socioculturales y económicas específicas. Ambos conceptos buscan alinear la formación profesional con el entorno, garantizando tanto el desarrollo personal como la inserción laboral.

• **Pertinencia:** se refiere al grado de vinculación entre la cantidad, la calidad y las características de los servicios educativos que brindan las instituciones, en conjunto con las demandas individuales y colectivas del entorno sociocultural. De acuerdo con el PMESUT (2022), la pertinencia debe abordarse considerando las dimensiones de derechos individuales y colectivos, así como la relación con los procesos sociales, económicos, institucionales y culturales que influyen en la acción individual y colectiva. Además, involucra la satisfacción de necesidades de servicios y desarrollo a nivel local y regional (Ley N.º 30512, 2016, art. 7).

• **Optimización:** de acuerdo con la Ley N.º 30512, la optimización implica la reorganización, la fusión, la escisión, el cierre o la creación de instituciones, filiales y programas. La PNESTP resalta que este concepto implica un enfoque territorial para priorizar la oferta educativa, considerando las realidades y necesidades regionales, y orienta los esfuerzos a fortalecer las capacidades de las instituciones para ofrecer programas de estudio que respondan a la demanda potencial estudiantil.

El Minedu ha desarrollado metodologías para evaluar la pertinencia y optimización de ofertas formativas de ESTP en territorio.

Para el caso de las universidades, PMESUT financió, en 2019 y 2020, estudios vinculados a la identificación de brechas entre la oferta y la demanda de profesionales para 15 regiones y 5 sectores productivos. Esto permitió determinar el *mismatch* existente entre programas formativos en las universidades y lo requerido por el sector productivo. En 2021, se desarrolló y validó una metodología para definir la pertinencia de los programas curriculares de educación universitaria. Con los cambios normativos vinculados a la autonomía universitaria, el Minedu y la Sunedu perdieron competencias sobre el control de la calidad y pertinencia de las universidades, y la metodología no fue imple-

mentada. En 2025, PMESUT inició un apoyo para que Minedu pueda *recomendar* a las universidades una metodología de evaluación de la pertinencia de la oferta e implementar mecanismos de ajuste de la oferta universitaria pública.

Para el caso de la educación tecnológica, se dispone de una metodología de optimización de la educación tecnológica (Resolución Viceministerial N.º 064-2019-Minedu, 2019), que define el mecanismo de medición de brechas entre oferta y demanda formativa que justifica el ajuste de la oferta educativa, incluyendo cierre de programas e instituciones, de ser necesario. El resultado de esta metodología es el plan de optimización de la oferta de educación tecnológica en los gobiernos regionales. Todas las regiones del país desarrollaron sus planes de optimización, pero el nivel de implementación es bajo. Esto se debe principalmente a la alta inversión requerida para ajustar la oferta, así como costos políticos asociados al cierre de algunos de los programas considerados no pertinentes.

Un avance importante hacia los trabajos de pertinencia y optimización de la oferta de educación superior es el [MNCP](#) (Minedu, 2022c), impulsado por el Minedu desde el PMESUT. El MNCP fue aprobado en 2021 (Decreto Supremo N.º 012-2021-Minedu, 2021; Resolución Ministerial N.º 321-2021-Minedu, 2021), con una comi-

sión nacional multisectorial (Resolución Ministerial N.º 249-2022-Minedu, 2022) y un mecanismo de representación sectorial (Resolución Ministerial N.º 393-2025-Minedu, 2025) que posibilita iniciar las gestiones para el poblamiento del MNCP, que iniciará con el sector turismo en 2026. El MNCP permite clasificar, organizar y reconocer las cualificaciones —conocimientos, habilidades y competencias— que las personas adquieren a lo largo de su vida, tanto en la educación formal como en el trabajo y otras experiencias de aprendizaje. Su finalidad es articular la educación, la formación para el trabajo y el mercado laboral, facilitando la movilidad educativa y laboral, la pertinencia de la oferta formativa, y el aprendizaje a lo largo de la vida. Al organizar las cualificaciones, el MNCP reconoce y habilita diferentes rutas formativas para las personas, además de las regulares ya existentes en el sistema educativo. De igual forma, se habilita el reconocimiento de aprendizajes previos a través de instrumentos de evaluación y mecanismos de certificación de dichas habilidades, ya indicado en normativa vigente (Decreto Legislativo N.º 1705, 2026). La plena implementación del MNCP requiere un trabajo de varios años, con inversión de recursos e involucramiento del sector público (educación, trabajo y otros vinculados a sectores productivos) así como del privado organizado. Desde el PMESTP, el BID seguirá apoyando el MNCP hasta finales de esta década.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El financiamiento de la educación superior es un pilar fundamental para garantizar el acceso equitativo, la permanencia estudiantil y la calidad de la formación académica. Los sistemas educativos han desarrollado diversos mecanismos para movilizar recursos y responder a las necesidades de un sector en constante expansión, a través del financiamiento estratégico. El financiamiento estratégico no se limita a asegurar recursos suficientes, sino que busca maximizar el impacto a través de la asignación planificada y sostenible. Para lograrlo, los modelos de financiamiento pueden enfocarse en la oferta o en la demanda. La elección de estos mecanismos depende de factores como la capacidad estatal, la participación del sector privado y las condiciones económicas del país. La evidencia muestra que los esquemas de financiamiento estratégico deben equilibrar criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad, evitando barreras de acceso y promoviendo la excelencia académica y la investigación.

3.1. Mecanismos de financiamiento

El financiamiento de la educación superior ha mostrado variaciones a lo largo del tiempo. En particular, el financiamiento público ha evidenciado una desaceleración en los últimos años; probablemente, debido a las

limitaciones fiscales que enfrenta la región, las cuales se han visto agravadas por la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 (García de Fanelli, 2023). Ante este panorama, se vuelve imprescindible identificar estrategias de financiamiento que permitan a los países latinoamericanos garantizar, de manera eficiente y sostenible, el cumplimiento de los objetivos de la educación superior. Estos incluyen la ampliación del acceso, la mejora en las tasas de graduación, el fortalecimiento de la equidad, la pertinencia y la calidad educativa, así como el impulso a la investigación y el desarrollo.

3.1.1. Mecanismos para financiar la oferta

Existen 2 enfoques principales para la asignación de recursos en la educación superior, los cuales pueden combinarse en distintos grados dentro de una estrategia de financiamiento estratégico, a fin de maximizar ventajas y contrarrestar sus desventajas (figura 9). El primero es el enfoque inercial, que distribuye el presupuesto de manera incremental sin considerar las particularidades de cada IES ni los desafíos que enfrenta (Hearn, 2015). Este modelo destaca por su simplicidad, pero no garantiza que los recursos se utilicen estratégicamente para ampliar el acceso o mejorar la calidad educativa. El segundo enfoque busca financiar objetivos de política pública, priorizando el logro

- de resultados concretos. Dentro de este enfoque, existen 2 esquemas principales:

 - Financiamiento por fórmula:** asigna recursos de acuerdo con indicadores específicos, como el número de estudiantes matriculados, la calidad del cuerpo docente, entre otros. Este esquema proporciona a las instituciones una base financiera estable y predecible al inicio del periodo presupuestal. Su principal ventaja radica en su capacidad para promover el acceso a la educación superior, al incluir variables como la matrícula y la atención a poblaciones vulnerables. Sin embargo, su énfasis en aspectos cuantificables puede limitar su impacto en la mejora de la calidad educativa.
 - Financiamiento basado en desempeño:** asigna recursos en función de metas o resultados previamente establecidos (Hearn, 2015). Este esquema no está directamente vinculado a los insumos o procesos de las instituciones, lo que permite definir objetivos más amplios, como la mejora de la calidad, la empleabilidad de los egresados y el impulso a la investigación. Este tipo de financiamiento se otorga mediante transferencias condicionadas a fines específicos. Si bien el financiamiento basado en desempeño es una herramienta útil para incentivar mejoras en la calidad educativa, rara vez constituye la fuente principal del presupuesto de las IES. En la mayoría de los casos, funciona mejor como un complemento a esquemas que cubren costos fijos y operativos, como el inercial o el de fórmula.

Figura 9. Mecanismos de financiamiento a la oferta de educación superior

Mecanismos de financiamiento de oferta	Descripción	Ventajas	Desventajas
Incremental o inercial	- El presupuesto crece o decrece a una tasa más o menos fija a partir de un financiamiento base de las IES. - Depende de la incidencia política de legisladores o actores del Poder Ejecutivo o gobiernos subnacionales.	- Es un esquema simple. - Necesidad de datos mínima.	- Vulnerable a intervención política. - Puede incrementar disparidades entre instituciones. - No brinda una orientación estratégica del gasto.
Por fórmula	- El financiamiento se basa en una fórmula que contempla variables como matrícula, características de los matriculados, nivel de estudios y campo de estudios, entre otros vinculados a campos de conocimiento o laborales que se desean expandir. - Se miden características pasadas o actuales de la IES. - Vinculado al financiamiento base de la IES.	- Introduce transparencia en los criterios para la asignación presupuestal. - Usualmente establecido legalmente, reduciendo vulnerabilidad a criterios exclusivamente políticos y facilitando predictibilidad. Reconoce diferencias entre instituciones educativas.	- Prioriza objetivos de incremento de oferta frente a condiciones de calidad. - Incorpora mayor rigidez/ inflexibilidad al sistema. - Es más complejo, al requerir un sistema de datos vinculado con las variables de la fórmula correspondiente. - Requiere que el porcentaje de financiamiento dependiente de la fórmula sea suficiente para lograr resultados.
Basado en desempeño o contratos o fondos por concurso	- El financiamiento responde a variables de desempeño actuales o esperados de la IES. - Usualmente se otorga como financiamiento adicional a la institución educativa.	- Cuando se enfoca en resultados, permite alinear estratégicamente la política educativa con intereses de las instituciones educativas. - Usualmente establecido legalmente, reduciendo vulnerabilidad a criterios exclusivamente políticos y facilitando predictibilidad.	- Dependiendo de los indicadores en los que se base, es más complejo de medir y requiere alta capacidad estatal para el seguimiento. - Requiere un monto a financiar considerable para incentivar y sostener innovaciones y cambios organizacionales solicitados. - Requiere involucrar al profesorado para lograr los cambios deseados. - Requiere especial atención a la generación de incentivos perversos que lleven a la exclusión de estudiantes en condición vulnerable. - Requiere credibilidad sobre el cumplimiento de la recompensa al desempeño por parte del Estado. La pérdida o ausencia de credibilidad mina el potencial del instrumento.

Fuente: elaboración propia con base en Ferreyra (2017), García de Fanelli (2019, 2023), Hearn (2015) y Ward et al. (2020).

Los mecanismos de financiamiento basados en fórmulas o en desempeño presentan una mayor complejidad en su implementación. Esto se debe principalmente a 2 factores:

- **Requerimiento de información confiable y completa:** para diseñar, monitorear y evaluar estos mecanismos, es fundamental contar con un sistema de información sólido, preciso y actualizado que permita un seguimiento efectivo de las variables estratégicas definidas. En el caso del financiamiento por fórmula basado en la matrícula, es crucial disponer de datos detallados sobre los costos de atención. En el financiamiento basado en desempeño u obtenible a través de fondos competitivos, resulta esencial identificar el nivel de esfuerzo de las IES para asegurar que los recursos asignados permitan cubrir gastos destinados a la innovación y mejora institucional.
- **Necesidad de herramientas para la alineación de actores:** la implementación de un modelo de financiamiento por fórmula o basado en desempeño requiere estructuras y mecanismos que faciliten el alineamiento de todos los actores involucrados. Por ejemplo, la transición desde un esquema inercial hacia un modelo basado en fórmula representa un cambio significativo en la asignación de recursos, lo que puede generar resistencia de las instituciones debido a su impacto en la sostenibilidad financiera y a posibles costos imprevistos a nivel organizacional. Para que un sistema de financiamiento por desempeño funcione efectivamente, se debe garantizar la disponibilidad de fondos multianuales; de lo contrario, los avances logrados podrían verse afectados.

3.1.2. Mecanismos para financiar la demanda

La OCDE (OECD, 2018) y el Instituto de Estadística de la Unesco (IEU) (Unesco Institute of Statistics, 2011) han desarrollado esquemas para clasificar los costos que enfrentan los hogares al acceder y mantenerse en la educación superior. En términos generales, estos costos se dividen en 2 categorías: i) **costos directos:** incluyen los gastos esenciales para acceder al servicio educativo, como matrículas y materiales académicos; y ii) **costos indirectos o complementarios:** abarcan otros gastos asociados a la permanencia en los estudios, como alimentación, transporte y alojamiento.

El Estado financia los costos directos e indirectos o complementarios de los estudiantes a través de 2 mecanismos principales: i) las **becas**, otorgadas por el Estado para cubrir los costos directos y/o indirectos de los estudiantes sin que estos deban reembolsarlos; ii) los **créditos estudiantiles**, préstamos que, total o parcialmente, deben ser reembolsados al Estado y cubren costos directos y/o indirectos. Existe un número creciente de estudios sobre el impacto de becas y subsidios en el acceso a la educación superior (Card & Solis, 2022). Sin embargo, hay menos investigaciones

que analizan la relación entre los créditos estudiantiles y la permanencia o culminación de estudios, aunque la evidencia sugiere que los créditos estudiantiles tienen un efecto significativo en el acceso a la educación superior. Hay 3 tendencias en cuanto a su diseño:

- Mayor relevancia en sistemas con financiamiento privado predominante. Los créditos estudiantiles son especialmente útiles en países donde la educación superior es financiada mayormente por las familias, aunque el reembolso puede ser problemático en economías con altos niveles de informalidad laboral (Diris & Ooghe, 2018).
- Preferencia por créditos contingentes al ingreso. En este modelo, el pago del crédito no se basa en una cuota fija, sino en un porcentaje de los ingresos del egresado. Esta modalidad es especialmente beneficiosa en economías con incertidumbre en el mercado laboral, ya que ajusta los pagos a la capacidad de pago del beneficiario (Barr, 2011; Diris & Ooghe, 2018).
- Diversidad en la gestión institucional de los créditos. La administración de los créditos estudiantiles varía entre países. En Chile, por ejemplo, los créditos son gestionados por entidades privadas con garantía estatal, mientras que en Colombia y Ecuador la gestión está centralizada en entidades públicas (Ferreira, 2017; García de Fanelli, 2019).

La efectividad de los mecanismos de financiamiento de la demanda depende en gran medida de su diseño e implementación. Existen ciertas características clave que favorecen su éxito (Barr, 2011; Herbaut & Geven, 2020):

- **Amplitud de la cobertura de gastos:** una mayor cobertura de los costos educativos y de sostenimiento tiene un impacto positivo, tanto en el acceso como en la permanencia de los estudiantes. Las becas y los créditos pueden cubrir gastos de manera total o parcial, pero aquellos esquemas que cubren una mayor proporción de costos académicos y no académicos tienden a generar mejores resultados en términos de inclusión y retención estudiantil.
- **Focalización para reducir desigualdades:** dado que los recursos disponibles suelen ser limitados, es fundamental que los programas de financiamiento prioricen a las poblaciones más vulnerables. La focalización en función de criterios socioeconómicos contribuye a reducir el riesgo de ampliar las brechas de acceso y permanencia entre estudiantes de diferentes niveles de ingreso.
- **Complementar el financiamiento con estrategias de apoyo académico y orientación:** si bien los mecanismos de financiamiento reducen las barreras económicas para acceder a la educación superior, su impacto en la permanencia y culminación de estudios puede ser limitado si no se acompañan de estrate-

gias adicionales. Es crucial implementar programas que fortalezcan las habilidades transversales de los estudiantes y los preparen para enfrentar con éxito las exigencias académicas; especialmente, en poblaciones en situación de vulnerabilidad.

3.2. Financiamiento de la educación superior en Chile y Colombia

Los sistemas de financiamiento de la educación superior en Chile y Colombia han evolucionado a lo largo de los años, combinando mecanismos dirigidos tanto a la oferta como a la demanda. Ambos países han implementado esquemas de créditos, becas y, recientemente, políticas de gratuidad, con distintos niveles de éxito y desafíos.

3.2.1. Chile

• Financiamiento de la oferta

El esquema de financiamiento de las IESTP en Chile se sustenta en el Decreto con Fuerza de Ley N.º 4 de 1981, modificado por la Ley N.º 18.768 de 1988 y otras disposiciones posteriores. En este marco, el Estado financia a las instituciones a través de 2 mecanismos principales:

- **Aporte fiscal directo (AFD):** es un mecanismo de financiamiento dirigido a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (Cruch). Su asignación se compone en un 95 % de fondos inerciales y un 5 % basado en fórmula, considerando criterios como número de estudiantes, programas académicos, jornadas a tiempo completo y producción científica. Las reglas de distribución de estos fondos son aprobadas por el Ministerio de Educación de Chile (Mineduc) y ratificadas por el Ministerio de Hacienda de Chile.
- **Aporte fiscal indirecto (AFI):** establecido en el artículo 3 del Decreto con Fuerza de Ley N.º 4, este mecanismo asignaba recursos anualmente a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica reconocidos por el Mineduc. La distribución de los fondos se realizaba en función del rendimiento académico de los estudiantes, beneficiando a las instituciones que matriculaban a los alumnos con los 27 500 mejores puntajes de la Prueba de Acceso a la Educación Superior (PAES). Sin embargo, este mecanismo dejó de operar en 2018.

Además del AFD y AFI, en las últimas 2 décadas se han implementado diversos instrumentos de financiamiento complementarios²⁶:

- **Fondo basal:** aportes asignados en una proporción variable de forma inercial y el resto enfocado en el cumplimiento de determinados indicadores (tipo

fórmula) vinculados con matrícula, producción científica, docentes, carreras de pedagogía, entre otros.

- **Fondos a proyectos:** similar al anterior en el esquema de asignación de recursos (componente inercial y componente por fórmula), pero requieren previamente la firma de un convenio entre el Mineduc y las IESTP (universidades, principalmente) asociado a un proyecto específico. El proyecto se encuentra vinculado con la orientación del instrumento específico, pudiendo referir a investigación, desarrollo cultural, entre otros.
- **Fondos vinculados con planes de mejora:** similares a los fondos basales en el esquema de asignación de recursos, están sujetos al establecimiento de un convenio y plan de trabajo de largo plazo entre el Mineduc y las IESTP (universidades, principalmente). El plan de trabajo está orientado normalmente al fortalecimiento institucional en aspectos como gestión institucional, crecimiento de la oferta académica o matrícula, fortalecimiento de la investigación e incidencia, fortalecimiento de la calidad académica, vinculación con el medio y territorio, etc.
- **Fondos concursables:** la asignación de recursos responde a la presentación de proyectos vinculados con formación inicial docente, nivelación y acompañamiento, vinculación con el medio social y productivo, desarrollo curricular e innovación académica, gestión institucional, aseguramiento de la calidad, innovación tecnológica, bienestar estudiantil, entre otros.

El Mineduc dispone de diversos instrumentos de financiamiento dirigidos a la oferta educativa. Todos estos mecanismos incluyen, en mayor o menor medida, un componente inercial, complementado por esquemas orientados a resultados. Estos últimos pueden implementarse a través de modelos basados en fórmula o mediante el financiamiento de proyectos y planes de largo plazo, cuyo objetivo es mejorar la calidad de las IES.

• Financiamiento de la demanda

En Chile, la Comisión Ingresos ha sido la entidad encargada del diseño y la gestión de los esquemas de crédito desde 2005, administrando estos instrumentos en colaboración con bancos privados y fondos universitarios, pero con el respaldo financiero del Estado. El sistema de créditos en Chile ha pasado por diversas modificaciones desde la creación del Fondo Solidario de Créditos Universitarios (FSCU) en 1994, hasta la expansión del Crédito con Garantía Estatal (CAE) en 2011, que amplió su cobertura a una mayor proporción de la población²⁷. Estos mecanismos han tenido un impacto positivo en el acceso a la educación superior (Card & Solís, 2022; Solís, 2017), pero su sostenibilidad ha sido objeto de debate. A 2021, la morosidad en el pago de los créditos alcanzó un 48 % (Mineduc, 2022), lo que generó preocupación sobre la viabilidad del modelo.

²⁶ Con base en el Portal Institucional del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: <https://dfi.mineduc.cl/>

²⁷ Según la cuenta pública de la Comisión Ingresos para el año 2011.

En respuesta a las protestas sociales por los altos costos educativos, el Gobierno implementó en 2016 la política de gratuidad²⁸, que subsidia los aranceles en instituciones de educación superior tanto públicas como privadas para estudiantes de bajos ingresos²⁹ durante toda su carrera. En consecuencia, la proporción de beneficiarios del CAE proveniente de los dos quintiles más bajos de ingreso se redujo del 49.1 % en 2015 al 16.2 % en 2021. Así, la gratuidad ha reemplazado en gran medida el papel de los créditos en el financiamiento de los estudiantes más vulnerables.

3.2.2. Colombia

• Financiamiento de la oferta

El esquema de financiamiento de la educación superior universitaria en Colombia se basa en la Ley N.º 30 de 1992, la cual establece un modelo predominantemente inercial, en el que los aportes deben incrementarse anualmente en un 30 % del crecimiento del PIB³⁰. Sin embargo, esta norma también otorga al Ministerio de Educación de Colombia (MEN) la facultad de definir criterios de asignación de recursos con un enfoque orientado a la mejora de la calidad institucional. Para complementar este modelo inercial, Colombia ha desarrollado mecanismos de financiamiento estratégico que buscan fortalecer la calidad y sostenibilidad de las IES.

- **Planes de fomento a la calidad (PFC):** A través del Decreto N.º 1075 de 2015, el MEN estableció los PFC, un instrumento dirigido a las IES públicas que permite planificar y financiar inversiones estratégicas en diversas áreas. Durante el periodo 2019-2022, las líneas de inversión priorizadas fueron: i) bienestar y permanencia estudiantil; ii) fomento a la CTI; iii) desarrollo docente; iv) impacto regional de las instituciones; v) modificación y actualización de la oferta académica; y vi) fortalecimiento de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022). Este mecanismo mejoró las condiciones de las IES públicas, aunque su alcance aún es limitado en comparación con los modelos de financiamiento más diversificados implementados en otros países de la región.
- **Acceso a financiamiento para instituciones públicas y privadas:** El Gobierno colombiano ha implementado diversas iniciativas para que las instituciones públicas y privadas accedan a financiamiento en condiciones favorables, con el objetivo de mejorar la calidad educativa y expandir la cobertura (Arias-Ortiz *et al.*, 2021; García de Fanelli, 2023). Estas incluyen:
 - o **Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesepe) – 1992**
Creado en el marco de la Ley N.º 30 (1992), este fondo se financia con aportes del Gobierno central y

de las IES afiliadas (tanto públicas como privadas). Su propósito principal es financiar proyectos de mejora institucional.

- o **Línea de crédito Findeter – 2008**

A través del Decreto N.º 3210 (2008), se estableció que la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) ofreciera una línea de crédito de segundo piso para reducir los costos de financiamiento de las instituciones educativas. Estos créditos están dirigidos a proyectos que amplíen la cobertura educativa o mejoren las condiciones de calidad.

- o **Línea de crédito Compromiso Educación Superior – 2020**

Durante la pandemia de COVID-19, Findeter lanzó esta iniciativa con un fondo de USD 55 millones, destinado al capital de trabajo de universidades públicas y privadas. El objetivo era ofrecer facilidades financieras a las instituciones para evitar el aumento de la deserción estudiantil. Esta línea de crédito estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2021.

Aunque el MEN ha implementado estrategias como los planes de fomento a la calidad y mecanismos de financiamiento para las instituciones, aún existe un amplio margen para desarrollar nuevos instrumentos que fortalezcan el acceso y la calidad educativa. Para ello, el país dispone de diversas fuentes de información, como el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies), el Observatorio Laboral para la Educación (OLE), el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (Spadies) y los registros sobre producción científica de las IES. El uso efectivo de estos sistemas permitiría al Gobierno diseñar políticas más eficientes y ajustadas a las necesidades tanto de las instituciones como de los estudiantes.

• Financiamiento de la demanda

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) ha sido la entidad clave en la gestión del financiamiento estudiantil desde 1953, posicionando al país como pionero en este ámbito, junto con Chile (Salmi, 2020). Desde 2005, Icetex opera como una entidad financiera con patrimonio propio (vinculada al MEN) y administra recursos de diversas fuentes para la concesión de créditos, becas y subsidios. Icetex ha gestionado programas clave de financiamiento a la demanda, como:

- **Ser Pilo Paga (2014-2018):** programa de créditos condonables que facilitó el acceso de estudiantes de alto rendimiento y bajos recursos a universidades privadas de alta calidad.
- **Generación E (2018-2022)**³¹: iniciativa (actualmente activa) que reemplazó a Ser Pilo Paga, combinando subsidios y créditos para estudiantes de escasos recursos.

²⁸ La implementación de la gratuidad inició en 2016 y se formalizó en 2018 con la promulgación de la Ley N.º 21091, sobre Educación Superior.

²⁹ Actualmente, se considera a estudiantes de hogares hasta el percentil 60 de ingresos.

³⁰ Durante 2024, se ha discutido una modificación a los artículos 86 y 87 de la ley de 1992, que hacen referencia al financiamiento de las universidades públicas. Por tanto, es posible que este esquema sufra modificaciones.

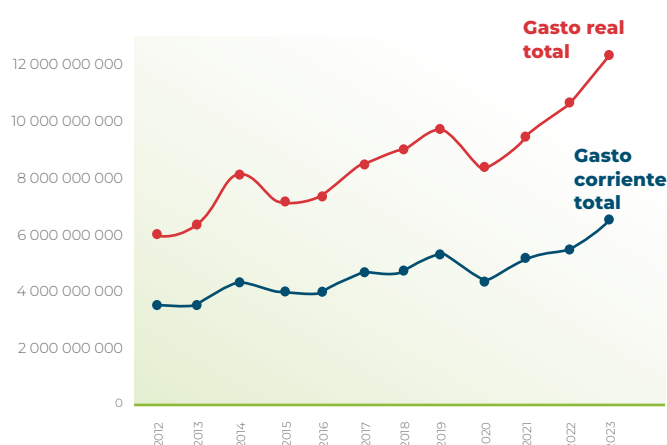
- **Política de Gratuidad (2023)**³²: introducida en diciembre de 2023, exonera del pago de matrícula a estudiantes de universidades públicas en situación de vulnerabilidad.

La evidencia sugiere que los programas de créditos condonables (Ser Pilo Paga y Excelencia, de Generación E), han tenido efectos positivos en la permanencia estudiantil y han generado efectos indirectos en el sistema educativo. Por ejemplo, Ser Pilo Paga no solo incrementó el acceso de jóvenes vulnerables a universidades privadas de calidad, sino que también incentivó la expansión de la oferta universitaria privada (Londoño-Vélez *et al.*, 2020). Los créditos de largo plazo otorgados por Ictetex también generaron efectos positivos en la tasa de matrícula y el desempeño académico; especialmente, entre los estudiantes más pobres (Melguizo *et al.*, 2016).

3.3. Financiamiento de la educación superior en Perú

En Perú, la inversión en educación se incrementó sustancialmente desde el año 2020. A pesar de ello, el incremento nominal de los recursos ha sido insuficiente para compensar la pérdida de poder adquisitivo generada por la inflación (figura 10). Mientras que el gasto corriente total registró un aumento nominal³³, el gasto real evidencia que el crecimiento es significativamente menor. Además, persiste una marcada diferencia en el gasto por estudiante entre modalidades formativas (figura 11), lo que refleja el desbalance en la capacidad del sistema para financiar la expansión de la matrícula y para garantizar estándares de calidad en la educación.

Figura 10. Gasto real y corriente en educación superior entre 2012 y 2023 en soles



Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF.

3.3.1. Gobernanza y actores del proceso de financiamiento público

El financiamiento público de la educación superior en Perú involucra a diversos actores, cada uno con funciones específicas en la asignación, gestión y distribución de los recursos. El MEF es el organismo encargado de definir y distribuir el presupuesto de las entidades públicas mediante las leyes anuales de presupuesto, aprobadas por el Congreso de la República.

a) El Minedu

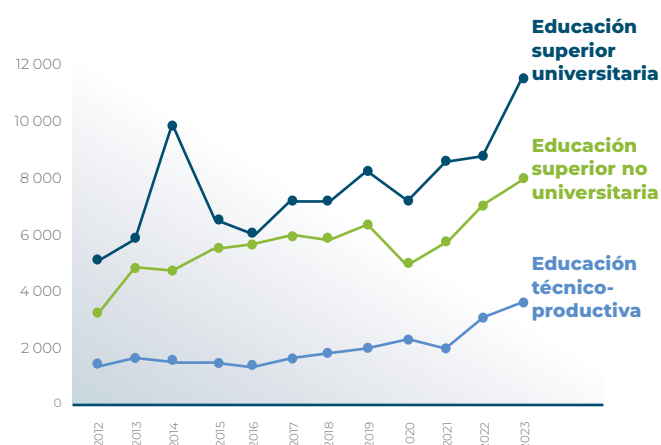
El Minedu administra los recursos asignados por el MEF y los distribuye de acuerdo con los siguientes mecanismos:

- o Asignación de recursos a Pronabec para financiar becas y créditos educativos.
- o Transferencias adicionales a las IES públicas, sea directamente a universidades públicas o gobiernos regionales, responsables de la administración de institutos, escuelas y Cetpro. Estas transferencias se realizan a través de esquemas de financiamiento condicionado a resultados o mediante modelos de asignación por fórmula. En este marco, el Minedu determina el uso específico del presupuesto adicional otorgado a las IES, en concordancia con sus objetivos estratégicos de acceso y calidad educativa.

b) Universidades públicas

Funcionan como pliegos presupuestales independientes, lo que les permite recibir recursos directamente del MEF y del Minedu, además de negociar

Figura 11. Gasto real por estudiante en la oferta pública entre 2012 y 2023 en soles



Fuente: elaboración propia con base en información del SIAF (MEF), Siries (Minedu) y Escale (Minedu).

³¹ La última convocatoria de Generación E se llevó a cabo en 2022. Aunque aún hay beneficiarios vigentes, estos son los que iniciaron el programa en convocatorias anteriores.

³² Sujeto a criterios del Ministerio de Educación Nacional y a la clasificación en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).

³³ Se considera el gasto total asignado a la función «Educación» en el SIAF, incluyendo montos asignados por todos los niveles de gobierno a instituciones de educación superior y el gasto público del Minedu dedicado a educación superior, Sunedu, Pronabec y gobiernos regionales.

y coordinar su financiamiento de manera autónoma. Esto les permite conocer los recursos que tendrán disponibles y definir sus prioridades.

c) Gobiernos regionales

Los institutos y las escuelas no tienen autonomía presupuestaria, sino que dependen de los gobiernos regionales, que son los responsables de administrar los fondos destinados a la educación tecnológica, pedagógica y técnico-productiva. Este modelo permite concentrar la gestión presupuestaria en 24 gobiernos regionales, en lugar de más de 1000 instituciones, lo que debería facilitar la asignación estratégica de recursos para mejorar el acceso y la calidad educativa. Sin embargo, también genera desafíos, pues los institutos y las escuelas públicos no pueden negociar ni decidir el uso de los recursos, ni conocer el monto con el que cuentan, y quedan sujetos a las decisiones de los gobiernos regionales. Los institutos y escuelas públicos de Lima Metropolitana tienen una situación particular, pues dependen directamente del Minedu, que asume el rol de gestor de estas instituciones³⁴.

Además, por no contar con autonomía en la gestión de su presupuesto, muchos de los institutos y las escuelas de educación superior no son unidades ejecutoras³⁵ (Beltrán Arias, 2018), lo que genera dependencia en la gestión de recursos, pues no tienen control sobre los fondos que reciben o generan ni sobre su uso, limitando su capacidad de planificación y ejecución presupuestal, y una falta de claridad sobre el presupuesto asignado a cada institución, lo que dificulta la identificación de necesidades, la evaluación de déficits y el diseño de estrategias para optimizar su uso. En aquellas regiones donde los institutos y escuelas son unidades ejecutoras, hay un mejor seguimiento y una mejor planificación de los recursos.

En este contexto, la Ley N.º 31748 de 2023 dispuso la creación de una unidad ejecutora por departamento para agrupar institutos y escuelas de educación superior, y mejorar el control y la transparencia en la asignación presupuestal. Sin embargo, su implementación exige que los gobiernos regionales cumplan otros requisitos legales (Decreto Legislativo N.º 1440, 2018; Directiva N.º 005-2019-EF/50.01, 2019) que regulan aspectos como especialización funcional, cobertura del servicio y capacidad operativa. Además, deben presentar una solicitud formal al MEF, lo que hasta la fecha sigue siendo un reto.

d) Actores indirectos

Un actor clave en el financiamiento de la educación superior es el Concytec, que asigna recursos para la contratación de personal, el otorgamiento de becas para maestrías y doctorados, y el financiamiento de proyectos en CTI.

3.3.2. Financiamiento de la oferta

Con la promulgación de la Ley Universitaria de 2014, se establecieron instrumentos de financiamiento estratégico y se inició un proceso de aseguramiento de la calidad en el sistema universitario.

a) Programas presupuestales (PP)

Los PP son una iniciativa impulsada por el MEF con el propósito de estructurar el presupuesto bajo una lógica de cadena insumo-producto-resultados, permitiendo orientar el gasto hacia insumos específicos respaldados por evidencia. Su principal ventaja es dar mayor certeza sobre el destino de los recursos. Sin embargo, la sola asignación presupuestal no garantiza el logro de los resultados esperados, aunque contribuye a cerrar brechas de financiamiento en aspectos clave del servicio educativo. Esto se debe a que los PP requieren la definición de fórmulas de cálculo para la distribución de los recursos. Los PP no solo organizan el presupuesto para la prestación de servicios educativos, sino que también aportan claridad y trazabilidad sobre las brechas de financiamiento, mejorando la transparencia y la distribución del gasto público. El MEF prioriza solicitudes de recursos adicionales cuando están respaldadas por un PP que justifique claramente el propósito de los fondos.

En educación superior, hay 3 PP (figura 12): formación universitaria de pregrado (PP0066), fortalecimiento de la educación superior tecnológica (PP0147) y mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria (PP0107). Las escuelas de formación artística y los Cetpro carecen de programa presupuestal, lo que limita su acceso a financiamiento estratégico. El PP0107 es el único que prioriza productos vinculados al perfil de ingresantes y resultados académicos de estudiantes, mientras que los PP0066 y PP0147 se enfocan en la prestación del servicio educativo, sin considerar el impacto en el desempeño estudiantil. Esto evidencia la necesidad de fortalecer el diseño de los PP para que, además de financiar la oferta educativa, incorporen meca-

³⁴ Existe una iniciativa para transferir las DRE del Minedu a la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo cual incluye transferir la gestión de las instituciones educativas.

³⁵ Una unidad ejecutora es una instancia orgánica con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables, creada por el MEF a solicitud de la entidad, que debe garantizar todos los recursos para la implementación de la unidad ejecutora. Se ubican dentro de un pliego presupuestario, una entidad que brinda presupuesto general para una determinada función.

Figura 12. Productos de los PP para la educación universitaria, tecnológica y pedagógica

	PP 0066: Formación universitaria de pregrado	PP 0147: Fortalecimiento de la educación superior tecnológica	PP 0107: Mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria
Estado de ingresantes			• Ingresantes de institutos con capacidades básicas para su formación
Oferta formativa y soporte al estudiante	• Docentes con adecuadas competencias • Programas curriculares adecuados • Servicios adecuados de apoyo al estudiante	• Docentes con competencias pertinentes y actualizadas • Gestión directiva orientada al cumplimiento de resultados	• Docentes formadores y personal directivo fortalecidos y evaluados para gestionar el currículo
Condiciones de la institución		• Oferta pertinente acorde al sector productivo • Condiciones Básicas de Calidad	• Instituciones y carreras licenciadas y acreditadas
Condiciones de la infraestructura	• Infraestructura y equipamiento adecuados	• Condiciones de operación	• Instituciones con condiciones básicas para el funcionamiento
Resultados en estudiantes			• Estudiantes con evaluación de aprendizajes

Fuente: elaboración propia.

nismos que mejoren el acceso, la permanencia y el desempeño académico de los estudiantes.

b) Transferencias adicionales de recursos

Además del presupuesto inicial asignado anualmente por el MEF, los PP pueden recibir recursos adicionales a lo largo del año fiscal. Estos fondos son transferidos del MEF al Minedu, que a su vez los distribuye a las IES, conforme a lo establecido en las leyes de presupuesto público. Las transferencias adicionales del Minedu a las IES se canalizan a través de instrumentos de financiamiento estratégico, clasificados en: i) mecanismos de financiamiento condicionado a resultados y ii) mecanismos de financiamiento por fórmula.

b.1) Mecanismos de financiamiento condicionado a resultados

El Decreto Legislativo N.º 1440 (2018) regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público y reconoce los «incentivos presupuestarios» como herramientas para mejorar el desempeño institucional bajo criterios de efectividad, eficiencia y calidad. En este marco, el Minedu ha desarrollado diversos instrumentos de financiamiento condicionado a resultados, adaptados a las diferentes modalidades de educación superior (figura 13). Estos mecanismos buscan incentivar la mejora en la gestión institucional, la calidad educativa y el cumplimiento de metas estratégicas, promoviendo un uso más eficiente de los recursos públicos en las IESTP.

Figura 13. Instrumentos de financiamiento condicionado a resultados para la ESTP

Objetivo	Universidades	Instituciones de educación pedagógica y tecnológica	Escuelas artísticas	Cetpro
Financiamiento condicionado al logro de resultados	Herramienta de incentivos (2014-2021).	Compromisos de desempeño para gobiernos regionales (2020-2024).	Compromisos de desempeño para ESFA de Lima Metropolitana (2017-2023).	Compromisos de desempeño para gobiernos regionales (2020 ³⁶ -2024).

Fuente: elaboración propia.

³⁶ La educación técnico-productiva se incluyó dentro del compromiso de desempeño 2018 en «Conciliación de información de identidad de docentes y auxiliares de educación, contratados y nombrados, actualizada y compatible (NEXUS-SUP)», pero no en 2019.

i. Herramienta de incentivos para universidades públicas

La herramienta de incentivos aplicada en la educación universitaria tuvo una duración de 7 años (2016-2022), con montos de financiamiento decrecientes a lo largo del tiempo. En 2017, se destinaron 220 millones de soles (aproximadamente, USD 67.5 millones) a las universidades, lo que representó el 6 % del presupuesto total universitario de ese año. Sin embargo, en 2020, la transferencia se redujo a 56 millones de soles (aproximadamente, USD 12.3 millones), equivalente al 1 % del presupuesto total universitario.

Inicialmente, este instrumento se orientó a fortalecer la recopilación y actualización de información estadística sobre estudiantes, docentes y gestión institucional en las universidades públicas. También tuvo un rol clave en apoyar el cumplimiento del proceso de licenciamiento universitario. Con el tiempo, su enfoque evolucionó hacia la mejora de procesos internos, incentivando la aprobación de normas y regulaciones para optimizar la prestación de servicios educativos, el bienestar estudiantil y la gestión académica. La herramienta mostró potencial, pues las universidades con altos niveles de cumplimiento de metas también lograban mejor ejecución presupuestal y avanzaban en sus procesos de licenciamiento. Sin embargo, también se identificaron limitaciones en su implementación (Instiglio, 2020):

- **Restricciones presupuestales que desincentivaban la participación universitaria**
 - La herramienta tenía un plazo anual, lo que impedía la planificación de metas progresivas a largo plazo.
 - La disponibilidad de recursos y las reglas de asignación hacían que algunas universidades recibieran montos insignificantes, como el 0.05 % de su presupuesto anual, reduciendo el impacto del incentivo.
- **Confusión en la naturaleza del instrumento**
 - Aunque fue diseñado como un mecanismo de financiamiento basado en resultados, en la práctica financiaba el cierre de brechas en la provisión de servicios, lo que generaba ambigüedades en su aplicación y evaluación.

A pesar de los ajustes realizados para corregir estas limitaciones, su aplicación fue suspendida en 2022 con la aprobación de la Ley N.º 31520, que derogó la disposición complementaria que regulaba este instrumento en la Ley Universitaria. Si bien el Decreto Legislativo N.º 1440 (2018) proporciona un marco legal para que el mecanismo pueda ser incorporado en las leyes anuales de presupuesto público, ni el Minedu ni el MEF han priorizado su inclusión en los presupuestos de 2023 a 2025, dejando en suspenso su continuidad.

ii. Compromisos de desempeño para gobiernos regionales

Los gobiernos regionales son los pliegos presupuestarios responsables de administrar las IESTP. Por ello, las

transferencias condicionadas para estas modalidades formativas se realizan a dichos gobiernos, a través de sus DRE y UGEL. Sin embargo, dado que las UGEL también administran el presupuesto de la educación básica, solo algunos indicadores dentro del marco de los compromisos de desempeño están orientados a acciones dirigidas a la ESTP. Además, dado que las UGEL tienen autonomía para aprobar su plan de uso de recursos (PUR), ellas deciden qué proporción de los fondos obtenidos por el cumplimiento de metas será destinada a la ESTP.

Entre 2020 y 2023, de un total de 393 millones de soles transferidos a los gobiernos regionales mediante compromisos de desempeño, solo 2.8 millones de soles (0.7 %) se destinaron a la ESTP (Minedu). No se identificó el monto asignado a los Cetpro, lo que evidencia sus dificultades para acceder a financiamiento adicional, pues compiten con las instituciones de educación básica dentro del mismo esquema de asignación de recursos. Esta situación refuerza la necesidad de crear mecanismos específicos de financiamiento para la ESTP.

iii. Compromisos de desempeño para las ESFA en Lima Metropolitana

El caso de las ESFA en Lima Metropolitana es particular, ya que estas instituciones dependen directamente del Minedu y no de una dirección descentralizada regional. Además, cada escuela funciona como una unidad ejecutora con cierto grado de autonomía presupuestaria. El Minedu implementó una versión específica de los compromisos de desempeño para estas instituciones, lo que ha permitido su financiamiento estratégico aun cuando no forman parte de un programa presupuestal estructurado. Esta cercanía con el Minedu ha facilitado la articulación y priorización de estas escuelas en la asignación de recursos y en el diseño de herramientas de financiamiento.

Desde la implementación de esta intervención en 2017 hasta 2023, se han transferido un total de 25.3 millones de soles (aproximadamente, USD 7.1 millones) a las 4 ESFA de Lima Metropolitana, con un promedio anual de 4 millones de soles (USD 1.1 millones). Esta cifra representa aproximadamente el 13 % del presupuesto total de estas escuelas en 2023. Este esquema de financiamiento ha permitido fortalecer la gestión y operación de estas instituciones.

b.2) Mecanismos de financiamiento por fórmula

El financiamiento por fórmula puede ser efectivo para cubrir una insuficiencia de insumos mediante estrategias de ampliación de vacantes o financiamiento de más infraestructura. Para el caso de Perú, al no ser parte de una política transversal, sino más bien esfuerzos que cambian cada año, no son soluciones sostenibles ni articuladas a esfuerzos de calidad. A continuación, se listan las experiencias en el país de este tipo de financiamiento.

i. Financiamiento de la oferta para el incremento de vacantes (2021-2022)

Uno de los mayores desafíos en la educación superior pública en Perú es la expansión de la oferta. Actualmente, el modelo de financiamiento no genera incentivos claros para ampliar vacantes en las universidades públicas ni en las IES a cargo de los gobiernos regionales. Ante este panorama, en 2019 el Minedu diseñó una estrategia de financiamiento por fórmula para ampliar vacantes de estudiantes en programas académicos priorizados en universidades públicas. Su implementación se dio entre 2021 y 2022 (Resolución Viceministerial N.º 053-2021-Minedu, 2021; Resolución Viceministerial N.º 014-2022-Minedu, 2022), permitiendo que universidades públicas licenciadas reciban recursos a partir de las vacantes adicionales reportadas. Bajo este esquema, entre estos años se entregaron alrededor de 111 millones de soles que financiaron alrededor de 7000 vacantes ordinarias y especiales para estudiantes de universidades no licenciadas, para su traslado a las licenciadas.

Adicionalmente, como parte de un esfuerzo por abordar integralmente la problemática de acceso, el Minedu presentó al Congreso de la República una propuesta para la implementación de una estrategia de ingreso libre en 2021 (Proyecto de Ley N.º 2558/2021 PE, 2022) para universidades, institutos y escuelas tecnológicas y pedagógicas licenciadas. La estrategia estaba compuesta por 4 componentes: i) mecanismos de orientación vocacional e identificación de aptitudes, ii) ingreso libre como una modalidad adicional de admisión, dirigida prioritariamente a estudiantes con alto rendimiento académico y en situación de vulnerabilidad, no como una eliminación generalizada de los mecanismos de selección, iii) becas para garantizar la permanencia estudiantil, y iv) ampliación de vacantes y fortalecimiento de la oferta educativa pública, incluyendo servicios de nivelación académica y bienestar estudiantil. Este último componente buscaba replicar el esquema de financiamiento por fórmula utilizado en 2021, extendiéndolo a las 3 modalidades formativas priorizadas. Sin embargo, la propuesta no fue debatida ni aprobada en el Congreso.

A pesar de la ausencia de mecanismos estratégicos de financiamiento desde 2021, hay 17 nuevas universidades públicas y 20 a punto de ser creadas³⁷. Esta expansión no fue acompañada de un análisis de

pertinencia y sostenibilidad financiera, lo que genera preocupaciones sobre su impacto en el sistema universitario público. En muchos casos, la creación de nuevas sedes universitarias se ha dado en provincias cercanas a universidades ya establecidas, lo que podría fragmentar los recursos disponibles. Dado que estas nuevas universidades aún no están operativas, su puesta en marcha sin un esquema de financiamiento adecuado podría reducir recursos y vacantes asignados a las universidades existentes, afectando el acceso y la calidad de la educación superior pública en Perú.

ii. Mejoras en las condiciones de las IES (2016-2023)

Se han identificado transferencias de recursos adicionales a universidades públicas y gobiernos regionales a través de esquemas de financiamiento por fórmula, con el objetivo de financiar insumos y procesos específicos dentro del servicio educativo para la educación universitaria, tecnológica y pedagógica. Sin embargo, los recursos adicionales de este tipo han sido bajos para los Cetpro y nulos para las ESFA, lo que refleja una brecha en la asignación de fondos para estos sectores. Las transferencias han priorizado principalmente: i) la construcción de nueva infraestructura educativa, ii) el mantenimiento de instalaciones existentes, iii) el financiamiento de personal no docente en educación tecnológica y pedagógica, y iv) el financiamiento de personal docente. En este último caso, el financiamiento por fórmula se destinó a incrementar la cantidad de plazas docentes, mejorar los salarios y fortalecer los beneficios sociales del personal académico en diversas modalidades formativas. Todas las alternativas formativas han recibido financiamiento para esta finalidad, excepto las ESFA. Esta exclusión se debe a la ausencia de una ley que regule la carrera docente en dichas instituciones, lo que impide la asignación de recursos bajo este esquema y representa un desafío en términos de equidad. Otra estrategia relevante ha sido el bono para el docente investigador (figura 14) en las universidades, implementado desde 2017. Consiste en una bonificación directa a los docentes para reconocer su labor en la investigación, pero no implica transferencias institucionales que permitan fortalecer la infraestructura o promover directamente la investigación, la innovación y el desarrollo dentro de las universidades.

Figura 14. Características del bono para el docente investigador en universidades

Características	Bono para el docente investigador en universidades (2017-2025)
Resultado esperado para transferencia	Producción de investigaciones en revistas indexadas (verificado por el registro de investigadores del Concytec) ³⁸ .

³⁷ A mayo de 2025, existían 20 universidades aprobadas por ley por el Congreso, pero pendientes de publicación.

³⁸ El registro de investigadores en el Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Renacyt) se logra en función a la producción científica en términos de calidad y cantidad, participación en proyectos de CTI, y asesorías de tesis de pregrado o posgrado.

Incentivo económico recibido	50 % adicional a la remuneración del docente (sin embargo, los meses a cubrir dependen del presupuesto anual otorgado al instrumento ³⁹).
Uso de recursos	Financiamiento de gastos de docente en investigación.

Fuente: elaboración propia.

c) Fuentes de recursos

El presupuesto de las IES proviene principalmente de ingresos fiscales asignados por el MEF, los cuales se distribuyen al inicio del año fiscal y a través de transferencias adicionales aprobadas en las leyes de presupuesto. En 2024, estos fondos representaron el 72 % del presupuesto inicial destinado a educación. No obstante, existen otras fuentes de financiamiento (figura 15) que pueden utilizarse para atender objetivos específicos dentro del sistema educativo. Estas se denominan fuentes especiales, debido a que cada una presenta condiciones particulares de acceso y uso⁴⁰. Dentro de las fuentes especiales,

destacan las operaciones oficiales de crédito (box 4) y las donaciones, a través de las cuales el Minedu ha promovido programas de financiamiento externo para mejorar la calidad del sistema educativo superior. De igual manera, en esta categoría también se encuentran las obras por impuestos (OxI)⁴⁴, reglamentadas por la Ley N.º 29230 de 2008 y sus modificatorias, un mecanismo de inversión pública que permite a las empresas privadas financiar y ejecutar proyectos de inversión pública a cambio de un crédito aplicable contra el impuesto a la renta, bajo supervisión del Estado peruano. De igual forma, existen los servicios por impuestos (SxI).

Figura 15. Posibles ventajas y limitaciones de fuentes⁴¹ de financiamiento especiales

Fuente	Volumen	Posibles ventajas	Posibles limitaciones
Recursos directamente recaudados (RDR) Fondos generados por la venta de servicios educativos, de gestión académica, entre otros servicios.	596 millones de soles (aprox., USD 165 millones).	• Son una oportunidad de ingresos adicionales. • Mayor independencia financiera del MEF.	• Pueden generar incentivos perversos en el sistema al promover que las instituciones creen servicios para incrementar sus ingresos, descuidando con ello su rol. • Puede promover que el MEF reduzca el financiamiento de fuentes ordinarias a aquellas instituciones con mayor recaudación. • Las universidades se quedan con los RDR que generan, mientras que los RDR generados por institutos, escuelas y Cetpro son recaudados por los gobiernos regionales y pueden ser destinados a otros fines por decisión de los equipos de dichos gobiernos.
Recursos determinados⁴² (RD) Fondos generados por operaciones mineras, regalías o similares, que se distribuyen principalmente entre los gobiernos subnacionales y las universidades cercanas a la zona de extracción.	• 1278 millones de soles (aprox., USD 355 millones).	• Por ley expresa, las universidades y los Institutos y escuelas de educación superior reciben parte de estos fondos y deben destinarlos a inversiones en investigación científica y tecnológica⁴³.	• Los recursos son principalmente para inversión en investigación científica y tecnológica, y se asignan solo a instituciones cercanas a las zonas de extracción. • Bajo uso de fondos. Por ejemplo, las universidades públicas ejecutaron en 2023 el 43 % de los recursos de estos fondos. Las universidades receptoras no tienen agenda de investigación o no tienen capacidad de gestión de los recursos. • No existe claridad sobre cómo los gobiernos regionales asignan estos recursos a los institutos o las escuelas dentro de cada región, debido a que no existe una unidad ejecutora responsable de gestionar este gasto o una supervisión de estos recursos.

³⁹ En 2022, se distribuyeron 42.9 millones de soles (aproximadamente, USD 11.2 millones), cubriendo 8 meses de los docentes, consecuencia del Decreto Supremo N.º 026-2022-EF (2022).

⁴⁰ Adicionalmente a los ingresos fiscales (denominados «recursos ordinarios» [RD]), el sector público cuenta con otros tipos de fuentes de financiamiento especiales.

⁴¹ El cuadro excluye a la fuente de financiamiento «Recursos por operaciones oficiales de crédito», dado que corresponde a fuentes obtenidas mediante operaciones de crédito que solo realiza el MEF.

⁴² Ver Ley N.º 27506, del Canon (2021), y sus modificatorias; Ley N.º 28258, de Regalía Minera (2004), y sus modificatorias; Ley N.º 28451, que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea – Focam (2005), y sus modificatorias; la Ley N.º 27613, de Participación en Renta de Aduanas (2001), y sus modificatorias; y la Ley N.º 30512, de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes (2016).

⁴³ Mediante la Ley N.º 32141 (2024), se flexibiliza el uso de los RDR de las universidades. Sin embargo, está pendiente resolver cómo se aplica esta ley, considerando el marco vigente del sistema de presupuesto público.

⁴⁴ Ley N.º 29230 (2008) y normas modificatorias.

Operaciones oficiales de crédito o donaciones Fondos reembolsables o no reembolsables recibidos de otros gobiernos, agencias, organismos internacionales y nacionales, que se gestionan bajo procesos administrativos particulares.	184 millones de soles (aprox., USD 51 millones). Usualmente se otorga como financiamiento adicional a la institución educativa.	• Se puede disponer de estos montos para una planificación multianual de proyectos o programas. • Facilita el diseño y la implementación de estrategias multianuales o más flexibles, lo que no es posible con los recursos ordinarios, que son anuales. • Los fondos de endeudamiento se administran desde el Minedu. • El sector privado financia la obra o servicio. • La Oxl y el SxI llegan directamente al territorio.	• El destino de los recursos depende de las prioridades de agentes externos, que no necesariamente responden a las necesidades de las instituciones educativas o a las prioridades nacionales. • Los costos de gestión y los intereses pueden reducir la cantidad de recursos disponibles para la implementación de estrategias.
---	---	--	---

Fuente: elaboración propia con base en datos del SIAF, MEF y Minedu.

3.3.3. Financiamiento de la demanda

El acceso a la educación superior implica una serie de costos directos e indirectos que los estudiantes y sus familias deben afrontar. En las instituciones privadas, estos costos son asumidos directamente por las familias; en las públicas, el Estado subsidia la mayoría del costo directo del servicio educativo, garantizando su gratuidad para los estudiantes de pregrado, pero no los indirectos.

En 2012, Pronabec se creó (Ley N.º 29837) para fomentar el incremento equitativo del acceso a la educación superior, consolidando un esquema de financiamiento basado en becas y créditos. Pronabec se estructuró a partir de la experiencia del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (Inabec), que operaba desde 1976. El financiamiento de la demanda ha registrado 2 incrementos significativos en la asignación de recursos a lo largo del tiempo:

- **Creación de Pronabec:** marcó un compromiso con la inversión en el talento estudiantil, aumentando la disponibilidad de becas y créditos educativos.

- **Expansión del financiamiento (a partir de 2020):** reflejó la implementación de medidas de apoyo financiero para mitigar el impacto de la pandemia en los estudiantes.

Estos picos de inversión evidencian momentos en los que el país priorizó el acceso a la educación superior mediante apoyos directos a los estudiantes, promoviendo mayor equidad e inclusión social. Bajo el programa presupuestal de Pronabec (PP0106), el Minedu define los recursos a ser asignados para el diseño, la entrega y la gestión de becas y créditos educativos dirigidos a estudiantes en distintas modalidades de educación superior. Pronabec otorga diferentes modalidades de becas y créditos educativos (figura 16) para educación superior en instituciones públicas y privadas. Este programa permite cubrir parcial o totalmente los costos directos y/o indirectos.

Figura 16. Instrumentos de financiamiento a la demanda de educación superior en Perú (oferta de Pronabec)

Características	Beca 18	Otras becas ⁴⁵	Crédito Talento
Criterios de focalización	• Nacionalidad: peruana. • Menor de 22 años. • Condición de vulnerabilidad: población pobre o pobre-extrema según el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh). • Rendimiento académico: haber tenido un rendimiento mínimo de 12 en los últimos grados de secundaria (o equivalente) y haber sido tercio superior.	• Nacionalidad: peruana⁴⁶. • Menor de 22 años⁴⁷. • Condición de vulnerabilidad: según tipo de subuniverso. • Rendimiento académico: haber tenido un rendimiento mínimo de 12 en los últimos grados de secundaria (o equivalente) y haber sido del medio o tercio superior.	• Los mismos de Beca 18, en tanto los beneficiarios deben ser postulantes no seleccionados del concurso Beca 18 ordinario convocado en periodo previo. • Haber ingresado a una universidad para iniciar o haber iniciado estudios en el periodo de referencia. • No estar registrado en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam). • No tener calificación negativa en la central de riesgos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

⁴⁵ Beca Inclusión Técnico Productiva, Beca Técnico Productiva Repared y Beca Hijos de Docentes. Existe también un grupo de becas para posgrado, pero no se consideran en el alcance del presente documento.

⁴⁶ Salvo en algunas becas especiales, como, por ejemplo, la Beca Reciprocidad Perú-China, en la que los beneficiarios son exclusivamente personas con nacionalidad china.

⁴⁷ En algunos casos, no existe límite de edad.

Aspectos que financia	• Costos académicos: matrícula, pensión de estudios y costos asociados con la certificación u obtención del grado. • Costos no académicos: alimentación, movilidad local, alojamiento, útiles de escritorio, entre otros. • Costos de exámenes o expedientes de postulación. • Costos de preparación preuniversitaria por 3 meses (solo en 2024).	• Costos académicos: matrícula, pensión de estudios y costos asociados con la certificación u obtención del grado. • Costos no académicos: alimentación, movilidad local, alojamiento, útiles de escritorio, entre otros. • Costos de exámenes, cuando corresponda.	• Costos académicos: matrícula, pensión de estudios y costos asociados con la certificación u obtención del grado. • Costos no académicos: alimentación, movilidad local, alojamiento, útiles de escritorio, computadora portátil o similar, entre otros.
Opciones de pago ⁴⁸	No aplica.	No aplica.	• 100 % reembolsable en un plazo máximo de 10 años, iniciados desde los 30 días calendario posteriores a la culminación de los estudios superiores. Se puede solicitar un periodo de gracia de máximo 1 año. • Tasa de interés compensatoria efectiva anual de 2.47 %.
Horizonte temporal	Cubre el periodo de duración de la carrera de acuerdo con el plan de estudios correspondiente. Se puede extender hasta 1 año adicional, sujeto a evaluación.	Dependiendo de la beca, cubre el periodo de duración de la carrera de acuerdo con el plan de estudios correspondiente.	Cubre el periodo de duración de la carrera de acuerdo con el plan de estudios de la universidad. Se renueva anualmente.
Instituciones receptoras ⁴⁹	Universidades, institutos y escuelas pedagógicas y tecnológicas licenciados.	Universidades, institutos y escuelas pedagógicas y tecnológicas licenciados.	Universidades licenciadas.
Otros servicios que brinda	Orientación vocacional y soporte en el proceso de postulación a través de la Plataforma de Apoyo y Orientación (PAO) ⁵⁰ .		No se ha identificado.

Fuente: elaboración propia con base en resoluciones de la Dirección Ejecutiva de Pronabec, que aprueba las bases de los concursos de las becas y créditos de Pronabec para el año 2025.

3.3.4. Oportunidades de mejora

Si bien Perú ha logrado avances significativos para el financiamiento público de la oferta y la demanda de la educación superior, persisten desafíos que limitan el aprovechamiento pleno de estos esfuerzos y que, de ser abordados, podrían situar a dicho nivel educativo en una posición más favorable. En esta sección, se identifican oportunidades de mejora a partir de desafíos observados en la experiencia del país, así como de la evidencia disponible, que ofrece orientaciones para avanzar hacia un mayor acceso a una educación superior y técnico-productiva de calidad, pertinente y sostenible.

Información y calidad de la oferta. Las universidades cuentan con mejores condiciones institucionales que las demás modalidades, pues completaron sus procesos de licenciamiento y tienen sistemas de información que permiten evaluar y medir la calidad de su oferta formativa. Los institutos tecnológicos y pedagógicos, y las escuelas de formación profesional,

tienen sus licenciamientos en curso, y sus sistemas de información, en desarrollo. La situación más crítica es la de las ESFA y los Cetpro, que no tienen información precisa sobre la cantidad ni la calidad de su oferta, por la falta de sistemas de información, ni han iniciado procesos de aseguramiento de la calidad.

Sostenimiento de instrumentos de financiamiento de IESTP públicas, que combinen mecanismos condicionados a resultados y asignaciones por fórmula, y fomenten el aprovechamiento de fuentes especiales de financiamiento. Los instrumentos orientados a resultados en IESTP públicas han sido limitados y de corto alcance, sin generar cambios estructurales en acceso ni calidad. Por ejemplo, los ajustes al bono para el docente investigador y la reducción de fondos para la herramienta de incentivos (en algunos casos, solo el 0.05 % del presupuesto de las instituciones) afectaron la capacidad que tenían estos instrumentos para generar mejoras sostenidas en las universidades públicas.

⁴⁸ Ver Resolución Jefatural N.º 60-2023-Minedu-VMGI-Pronabec-OCE (2023).

⁴⁹ Se enfoca solo en las alternativas de educación superior. Sin embargo, Pronabec tiene instrumentos específicos para la educación técnico-productiva.

⁵⁰ Esta plataforma comprende 3 módulos: i) Orientación vocacional: que permite al postulante realizar test vocacionales, ii) Oferta educativa: con información sobre las instituciones de educación superior elegibles y sus procesos de admisión, calidad, entre otros, y iii) Prepárate: con material para que los postulantes puedan prepararse para sus exámenes de admisión a las instituciones de educación superior.

Institucionalidad para la gestión presupuestal de las IESTP. Sobre todo, para la educación superior no universitaria y la técnico-productiva, que no pueden determinar sus necesidades presupuestales, predecir sus asignaciones ni optimizar el uso de sus recursos, pues no cuentan con autonomía presupuestal ni se conforman como unidad ejecutora.

Cobertura a población vulnerable no pobre. Pronabec es una alternativa de apoyo financiero para jóvenes destacados en condición de pobreza o pobreza extrema establecido. Sin embargo, su metodología excluye a jóvenes vulnerables próximos a la línea de pobreza (alrededor de 611 000 jóvenes), que enfrentan barreras económicas y no acceden a educación superior. Esto sugiere la necesidad de revisar y ajustar los instrumentos y criterios de focalización para incluir a estos jóvenes. Instrumentos como becas parciales o líneas de crédito más flexibles podrían ser dirigidas a estos grupos. El Sisfoh clasifica a la población en 3 categorías: no pobre, pobre y pobre extremo. Si bien aporta estructura y datos confiables, no distingue vulnerabilidad intermedia, lo que deja fuera a estudiantes que, aunque no son oficialmente pobres, requieren apoyo para financiar su educación. La naturaleza de Pronabec también impone ciertas restricciones en su operación. Por ello, cualquier reforma en sus esquemas de financiamiento debe considerar su marco normativo y explorar la posibilidad de ampliar su alcance sin comprometer su misión social.

Escalabilidad y sostenibilidad de Beca 18. Beca 18 ha beneficiado a más de 90 000 jóvenes desde su creación en 2012. No obstante, esta cifra sigue siendo insuficiente en comparación con el número de jóvenes elegibles (cerca de 150 000). Esta beca cubre el costo total (directo e indirecto) de los programas de pregrado. Uno de los principales desafíos para la expansión de Beca 18 es su sostenibilidad financiera, dadas las características del instrumento, que no permiten predecir el costo de la inversión en cada convocatoria. Es necesario explorar alternativas de financiamiento más eficientes o ajustar los parámetros de este instrumento.

Escalabilidad y sostenibilidad de Crédito Talento. Como principal instrumento de financiamiento a través de créditos de Pronabec, ha tenido un alcance limitado desde su implementación. Entre 2019 y 2021, se otorgaron solo 194 créditos de una meta de 350, mientras que en 2022 no se otorgaron nuevos créditos y solo 174 beneficiarios continuaron recibiendo desembolsos. En 2023, la meta fue de 150 créditos, dirigidos únicamente a postulantes no seleccionados de Beca 18, lo que representa apenas el 0.11 % de la población objetivo. Este bajo nivel de cobertura puede explicarse por varios factores relacionados con el diseño del crédito:

- **Focalización restringida:** Crédito Talento está diseñado para atender exclusivamente a postulantes no

seleccionados en Beca 18, limitando su potencial y dejando fuera a jóvenes que también requieren financiamiento para acceder a la educación superior.

- **Estructura de pagos poco flexible:** aunque el crédito cuenta con una tasa de interés baja (2.47 % anual) y un plazo de pago de hasta 10 años (Resolución Jefatural N.º 60-2023-Minedu-VMGI-Pronabec-OCE, 2023), el reembolso debe iniciarse 30 días después de finalizar los estudios. Esta condición, sumada a la obligación de contar con un cotitular solvente, representa una barrera significativa para los beneficiarios, quienes pueden no contar con acceso al sistema financiero ni con ingresos suficientes en los primeros meses tras su graduación.
- **Falta de cuotas contingentes al ingreso:** los pagos del crédito se realizan mediante cuotas fijas, lo que puede afectar la estabilidad financiera de los egresados al representar una proporción significativa de sus ingresos. La experiencia internacional (por ejemplo, en Australia y el Reino Unido) sugiere que un esquema de pagos contingentes al ingreso podría mejorar la accesibilidad y sostenibilidad del crédito, ajustando los pagos según los ingresos del beneficiario.

A pesar de estos desafíos, existen indicios de que Crédito Talento podría ser financieramente sostenible. En 2022, la recaudación por recuperación de deuda ascendió a S/ 3.8 millones (USD 990 874), superando los desembolsos totales de ese año, que fueron de S/ 2.9 millones (USD 756 193) (Pronabec, 2023). Además, la cartera de créditos presenta un nivel moderado de morosidad del 7 %, con S/ 4.2 millones (USD 1.1 millones) en ejecución coactiva.

Integración de instrumentos. Las políticas de financiamiento y apoyo financiero y no financiero de la demanda deben considerar las necesidades de los jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad para incrementar el acceso equitativo a la educación superior. En un contexto en el que los patrones de pobreza y vulnerabilidad económica están en constante cambio, es fundamental revisar y actualizar los criterios de focalización de estudiantes para diseñar instrumentos de financiamiento más inclusivos y eficaces. Esto permitiría ajustar las políticas y metas de acceso a la educación superior, garantizando que los recursos lleguen a quienes realmente los necesitan. Además, el financiamiento debe ser complementado con otras estrategias que aborden barreras adicionales vinculadas al acceso, el tránsito y la permanencia en la educación superior, tales como las propuestas en la PNESTP:

- Fortalecer la orientación vocacional y laboral, asegurando que los estudiantes elijan trayectorias educativas alineadas con sus intereses y oportunidades laborales.

- Identificar el potencial de los estudiantes de educación básica, permitiendo su acceso equitativo y pertinente a la educación superior técnico-productiva.
- Implementar mecanismos de apoyo al acceso

equitativo, incluyendo becas, créditos y otras ayudas financieras.

- Optimizar y ampliar la oferta educativa pública en la ESTP, garantizando que más estudiantes puedan acceder a programas de calidad.

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La transformación digital de la educación superior representa uno de los mayores desafíos que tienen por delante las instituciones académicas, pero también una gran oportunidad para enfrentar los retos futuros y garantizar una educación de calidad. El impacto de la pandemia de COVID-19 aceleró procesos que ya estaban en marcha, exponiendo brechas significativas en capacidades digitales, así como potenciales innovaciones pedagógicas y administrativas (BID, 2021). En América Latina y el Caribe, la transformación digital de la educación superior se ha convertido en una prioridad estratégica, impulsada por la necesidad de adaptarse a nuevas demandas sociales y laborales. En un contexto en el que la digitalización redefine las dinámicas de enseñanza y aprendizaje, comprender el papel de la educación a distancia es esencial para diseñar estrategias que fomenten su expansión y garanticen su calidad como una opción legítima y efectiva dentro del sistema de educación superior.

4.1. Transformación digital de la educación superior

La transformación digital es el proceso de incorporar tecnologías digitales en todos los aspectos de una organización o un sector, con el objetivo de transformar la manera en que se realizan las actividades y se prestan los servicios. No se limita a la mera digitalización de procesos tradicionales, sino que busca un replanteamiento completo de los modelos de operación, aprovechando el potencial de la tecnología para generar valor agregado, mejorar la eficiencia y optimizar la toma de decisiones. En educación, esto se traduce en la implementación de plataformas de aprendizaje virtual, la adopción de recursos tecnológicos en la enseñanza y la creación de modelos educativos híbridos que respondan a las nuevas demandas sociales y laborales (Arias *et al.*, 2021).

Sin embargo, a pesar del creciente reconocimiento de la importancia de la transformación digital, muchas instituciones de educación superior en América Latina y el Caribe presentan una brecha de capacidad digital considerable. El 76 % de los líderes de educación superior consideran que la transformación digital es fundamental para el futuro de sus instituciones,

pero solo el 25 % evalúa su madurez digital como muy alta (Lustosa *et al.*, 2021). Entre las principales barreras identificadas, están la falta de capacitación docente y la resistencia al cambio organizacional. Además, la infraestructura técnica deficiente y los problemas de conectividad representan obstáculos para garantizar la calidad y accesibilidad del aprendizaje digital (Arias *et al.*, 2021). La desigualdad en el acceso a la conectividad y la falta de competencias digitales, tanto en docentes como en estudiantes, también han limitado el alcance y la eficacia de muchas iniciativas. Numerosas universidades aún enfrentan barreras estructurales que dificultan la adopción de tecnologías innovadoras, como la inteligencia artificial y el análisis de datos para el monitoreo del rendimiento académico y la personalización del aprendizaje (Franco *et al.*, 2021).

Las instituciones que han logrado avances significativos en transformación digital adoptaron modelos híbridos de enseñanza, combinando la presencialidad con el uso de plataformas en línea, lo que les ha permitido ofrecer experiencias educativas más flexibles y adaptadas a las necesidades cambiantes de los estudiantes. Un ejemplo es el Tecnológico de Monterrey, que ha desarrollado asistentes virtuales habilitados con inteligencia artificial para gestionar consultas estudiantiles de manera eficiente. Esto demuestra el potencial de la inteligencia artificial en la administración educativa, al momento de optimizar recursos humanos y mejorar la experiencia del estudiante (Lustosa *et al.*, 2021).

4.2. La digitalización y los nuevos modelos de aprendizaje

El avance constante de las TIC, la mayor accesibilidad a la información y la consolidación de plataformas de educación virtual presionan hacia la transformación digital de la educación superior. Este nuevo escenario plantea tanto desafíos como oportunidades, pues la tecnología ha facilitado el acceso a diversas formas de aprendizaje fuera de las instituciones tradicionales, promoviendo el autoaprendizaje y la educación continua (Karakhanyan, 2022). En este contexto, no es sorprendente que, entre las principales tendencias

de la educación superior a nivel global, se observe la proliferación de credenciales alternativas⁵¹ de corta duración y gran flexibilidad, el desarrollo de modelos de aprendizaje omnicanal centrados en la experiencia estudiantil, y un vínculo más estrecho entre la educación superior y el mercado laboral (Lustosa *et al.*, 2021).

Cada vez más estudiantes optan por certificaciones alternativas, como cursos en línea masivos y abiertos (MOOC), microgrados y certificaciones profesionales. Para dimensionar este crecimiento, basta observar que la matrícula mundial en los MOOC pasó de 300 000 estudiantes en 2011 a más de 220 millones en 2021 (Díaz-Infante *et al.*, 2022). Ante la rigidez de los sistemas tradicionales de educación superior y los altos costos que pueden implicar, la diversificación de la oferta mediante proveedores alternativos se perfila como una tendencia en crecimiento. Este modelo permite a las personas desarrollar habilidades altamente demandadas mientras trabajan, mejorando así su empleabilidad con una inversión reducida en tiempo y dinero (Karakhanyan, 2022).

Además de transformar la educación, la digitalización está generando un impacto significativo en los mercados laborales. Entre 2025 y 2030, la tecnología sería responsable de crear alrededor de 19 millones de nuevos empleos y desplazar otros 9 millones de puestos existentes. Por su parte, el mercado digital sigue creciendo, con demandas concentradas en datos, ciberseguridad e inteligencia artificial. En América Latina y el Caribe, se proyecta que 1 de cada 4 tareas realizadas por los trabajadores en 2025 podrían ser ejecutadas mediante tecnologías disponibles en 2030 (WEF, 2025). El perfil de competencias demandadas incluye habilidades tecnológicas, cognitivas y transversales, tales como pensamiento crítico, resolución de problemas y trabajo en equipo, que son esenciales para desempeñar tareas que no pueden ser automatizadas. La oferta educativa continuará expandiéndose con programas de formación de corta duración y estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida, que permitan a los profesionales actualizarse de manera rápida mediante procesos de *upskilling* y *reskilling* (Ferreira *et al.*, 2021).

El futuro está marcado por tendencias como la expansión del acceso a la información, la digitalización del mundo laboral, la aparición de nuevas opciones de educación no formal y la creciente demanda de formación continua. En este contexto, la educación superior debe pensar en diferentes modelos de aprendizaje que se ajusten a las necesidades y posibilidades de las personas. En este contexto, la distancia es una de las estrategias de los sistemas educativos para responder a estos cambios, facilitando el

aprendizaje flexible y adaptado a las necesidades de los estudiantes.

4.3. La educación superior a distancia

La ESD ha experimentado una evolución significativa desde sus inicios a finales del siglo XIX, cuando los cursos por correspondencia marcaron el primer antecedente de esta modalidad. Con la llegada de las TIC, la ESD ha ampliado su alcance, permitiendo que más personas accedan a oportunidades de formación sin las restricciones de la educación presencial. En América Latina, la pandemia impulsó de manera acelerada la adopción de la educación remota de emergencia (ERE), lo que obligó a universidades y gobiernos a replantear su modelo educativo. Como resultado, muchas instituciones han apostado por consolidar la educación a distancia a partir de las inversiones realizadas en infraestructura tecnológica y capacitación docente durante la crisis sanitaria.

La ESD ha registrado un crecimiento significativo en los últimos años y se proyecta que su mercado global se cuadruple para 2028, alcanzando un valor estimado de un trillón de dólares (Global Market Insights, 2022). Aunque la pandemia aceleró su expansión, la educación a distancia ya mostraba una tendencia de crecimiento previo a la crisis sanitaria. En América Latina y el Caribe, la matrícula en programas a distancia aumentó en 73 % entre 2010 y 2017, llegando a 4.3 millones de estudiantes, lo que representó el 15 % de la matrícula total de educación superior al final de ese período (Unesco *et al.*, 2022).

Este crecimiento se debe a los beneficios diferenciales que ofrece la ESD (figura 17). Su flexibilidad permite que más personas accedan a la educación superior sin las limitaciones de tiempo y espacio de los modelos presenciales. Además, favorece la innovación pedagógica, fortalece la conexión con las demandas del mercado laboral y facilita procesos de aprendizaje personalizados, centrados en las necesidades y los ritmos individuales de los estudiantes. La flexibilidad de la ESD tiene un impacto positivo en acceso e inclusión, pues elimina las barreras geográficas y reduce la necesidad de desplazarse a un campus físico, lo que representa un ahorro tanto de tiempo como de recursos económicos (Rama, 2017). Gracias a estas características, la ESD se convierte en una herramienta clave para fortalecer las estrategias nacionales dirigidas a ampliar la participación de grupos históricamente rezagados, incluyendo profesionales que buscan mejorar sus competencias, estudiantes con responsabilidades familiares y personas que residen en zonas alejadas (James *et al.*, 2013; Tait, 2022).

⁵¹ Las credenciales alternativas pueden entenderse como «calificaciones educativas independientes que no están reconocidas formalmente por las autoridades nacionales competentes», y suelen abarcar las insignias digitales, los MOOC, las certificaciones profesionales y las microcredenciales (Kato *et al.*, 2020, pp. 9-10).

Figura 17. Valor diferencial de la ESD



Fuente: elaboración propia con base en Barber *et al.* (2021).

Además, los entornos virtuales ofrecen oportunidades académicas a través de alianzas estratégicas internacionales, creando una suerte de «campus global» donde estudiantes y docentes pueden acceder a recursos digitales de instituciones líderes y conectarse con expertos de distintas disciplinas (Barber *et al.*, 2021; Rama, 2017). La educación a distancia impulsa la internacionalización a través de la movilidad virtual estudiantil, que permite que más estudiantes accedan a experiencias internacionales sin trasladarse físicamente. Este modelo tiene el potencial de beneficiar a estudiantes que no podrían participar en programas de movilidad en su formato tradicional (Sabzalieva *et al.*, 2022).

4.4. La educación superior a distancia en Perú

América Latina y el Caribe vivieron un incremento en la demanda de educación superior a inicios del siglo XXI, impulsado por el crecimiento de egresados de la educación básica y la mejora en los ingresos de las familias de clase media, lo que llevó a muchos países a flexibilizar sus marcos regulatorios. Sin embargo, esta estrategia generó un crecimiento descontrolado de la oferta educativa sin asegurar estándares de calidad (Unesco *et al.*, 2022; Wells *et al.*, 2018).

En Perú, la norma permitió la creación de instituciones de educación superior con fines de lucro en la década de los 90 (Decreto Legislativo N.º 882, 1996), lo que elevó la matrícula de 40 000 a 1.12 millones de estudiantes entre 1995 y 2024, en un intento por democratizar el acceso a la educación superior mediante el libre mercado. No obstante, la falta de mecanismos de supervisión impidió garantizar la calidad educativa y la protección de los derechos estudiantiles (Cuenca, 2015). En este contexto, el país llegó a contar con 41 universidades que ofrecían programas semi-

presenciales (Sunedu, 2020). Sin embargo, con la Ley Universitaria de 2014, el número de instituciones que impartían educación a distancia se redujo a 24 (Benavides *et al.*, 2022). El licenciamiento provocó que más de 600 programas de educación a distancia fueran desestimados por las instituciones que no podían garantizar los requisitos exigidos (Sunedu, 2020).

Con ello, se evidenció la necesidad de una regulación más estricta para asegurar una educación superior de calidad en el país.

• El impacto del COVID-19 en la educación a distancia

La pandemia puso a prueba el sistema universitario, obligándolo a adaptarse rápidamente a entornos virtuales, evidenciando brechas de condiciones para una educación remota efectiva. Por un lado, el modelo de aseguramiento de la calidad fue pensado principalmente para la modalidad presencial. Por este motivo, las universidades peruanas no se encontraban preparadas para desarrollar la enseñanza de manera virtual durante la emergencia por el COVID-19. Para hacerle frente a este problema, se modificó la Ley Universitaria en lo asociado a educación a distancia (Decreto Legislativo N.º 1496, 2020).

Por otro lado, el acceso a internet era bajo y desigual. Una encuesta aplicada en 12 universidades públicas y privadas reveló que solo el 55 % de los estudiantes tenía conexión a internet, cifra que se reducía al 32 % en los de universidades públicas (Huanca-Arohuana *et al.*, 2020). Esta precariedad en la conectividad se reflejó en la encuesta nacional sobre deserción universitaria, que reportó que el 34.4 % de los estudiantes de universidades públicas que abandonaron sus estudios en el primer semestre de la pandemia lo hicieron por la falta o deficiencia del servicio de internet. El acceso limitado generó dificultades para el desarrollo de clases

virtuales y algunos estudiantes se vieron obligados a trasladarse a espacios públicos o zonas elevadas para obtener señal de internet (Minedu, 2021c). Si bien el acceso de hogares a internet ha aumentado significativamente en el país, pasando del 40 % en 2019 al 58 % en 2020, y del 4 % al 22 %, respectivamente, en los hogares rurales⁵², esta expansión sigue siendo insuficiente para garantizar la sostenibilidad de un modelo de educación a distancia a nivel nacional.

La adaptación del cuerpo docente a la enseñanza en entornos virtuales fue difícil. Solo el 36 % de los estudiantes de universidades públicas calificó como bueno el manejo de las tecnologías educativas por parte de sus docentes, en contraste con el 71 % en universidades privadas (Huanca-Arohuana *et al.*, 2020). Además, el Minedu identificó que muchos profesores trasladaron metodologías propias de la enseñanza presencial a las clases virtuales sin realizar ajustes adecuados, lo que afectó la calidad del aprendizaje. A esto se sumó la falta de acceso a equipos tecnológicos adecuados por los docentes, lo que dificultó aún más la adaptación al entorno digital.

El uso de herramientas tecnológicas por los estudiantes era deficiente, lo cual se atribuye a la falta de habilidades digitales; sobre todo, entre las mujeres encuestadas (Minedu, 2021c). Además, la percepción de abandono institucional aumentó debido a la ausencia de sistemas de seguimiento y supervisión desde la educación virtual, así como a la falta de programas de tutoría y acompañamiento estudiantil, lo que afectó la continuidad y la calidad de la educación a distancia.

• Respuestas del Estado peruano frente a los desafíos de la pandemia

Ante la necesidad de adaptar el sistema universitario peruano a entornos virtuales debido a la pandemia y la transición forzada hacia la ERE, el Minedu implementó diversas acciones entre 2020 y 2022 para fortalecer la ESD. Estas medidas siguieron estándares internacionales que establecen 4 pilares clave para garantizar una educación a distancia de calidad: i) conectividad y equipamiento tecnológico, ii) desarrollo de competencias digitales y prácticas pedagógicas, iii) plataformas y contenidos virtuales, y iv) sistemas de seguimiento y monitoreo en línea (Cappes, 2022). Las principales intervenciones implementadas en este contexto fueron:

- Financiamiento del servicio de internet

Reconociendo que la conectividad es un requisito esencial para la ESD y que su ausencia amplía las desigualdades existentes (lesalc, 2020b), el Minedu promovió que las universidades des-

tinaran parte de su presupuesto a la adquisición de chips y módems de internet para docentes y estudiantes de bajos recursos (Decreto de Urgencia N.º 107-2020, 2020; Decreto Legislativo N.º 1465, 2020). En 2020, se invirtieron 61.4 millones de soles (USD 16.1 millones) en esta iniciativa, beneficiando a 233 000 estudiantes (70 % del total) y a los 22 582 docentes del sistema universitario (Minedu, 2021c). Para 2021, la Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público, asignó un monto adicional de 69 millones de soles (USD 18.3 millones) para continuar garantizando el acceso a internet de la comunidad universitaria (Decreto Supremo N.º 002-2021-Minedu, 2021).

- Inversión en infraestructura tecnológica

En términos de infraestructura, el Decreto de Urgencia N.º 117-2020 (2020) autorizó una transferencia de 43.2 millones de soles (USD 11.5 millones) para que 34 universidades públicas mejoraran sus laboratorios de cómputo, brindaran mantenimiento a su infraestructura tecnológica y redujeran la brecha digital. En 2022, el Minedu destinó 22 millones de soles (USD 5.8 millones) para la creación de «centros universitarios de conectividad» en universidades públicas ubicadas en regiones con bajo acceso a internet. Estos centros buscaron proporcionar *software* especializado y acceso a recursos digitales para mejorar las condiciones de aprendizaje de los estudiantes (Resolución Viceministerial N.º 017-2022-Minedu, 2022).

- Fortalecimiento de competencias digitales

A través del PMESUT, el Gobierno colaboró con instituciones líderes⁵³ para capacitar a 52 universidades públicas en el uso de entornos virtuales de enseñanza. Entre los principales logros de esta iniciativa, destacan: i) la elaboración de un diagnóstico institucional sobre la capacidad de ofrecer programas a distancia, ii) la asistencia técnica y adaptación de 1144 cursos modelo con estándares de calidad internacional, iii) el desarrollo de protocolos y sistemas de monitoreo para una transición planificada de la ERE a una educación a distancia sostenible, y iv) la capacitación en competencias digitales de más de 5000 docentes, 15 000 estudiantes y 300 miembros del personal técnico (lesalc, 2021; Minedu, 2021a).

• Adaptación del sistema universitario ante la COVID-19

El marco regulatorio de la educación superior en Perú fue diseñado con un enfoque exclusivo en el aseguramiento de la calidad de la modalidad presencial, lo

⁵² Según los datos de la Enaho para 2019-2025.

⁵³ Laspau-Harvard, en alianza con el Tecnológico de Monterrey y U-Planner; British Council con la Universidad de Liverpool; Unesco-Iesalc; la alianza entre la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España con la Universidad de Ingeniería y Tecnología (UTEC) y Tecsup; y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

que restringió el desarrollo de alternativas educativas a distancia (Centro para el Análisis de Políticas Pública de Educación Superior [Cappes], 2022). Como resultado, las universidades no contaban con las condiciones necesarias para una transición rápida a entornos virtuales de enseñanza cuando la pandemia de COVID-19 obligó a adoptar la ERE. Ante esta situación, el Gobierno implementó medidas extraordinarias para garantizar la continuidad educativa, flexibilizando temporalmente las normativas vigentes. De esta manera, se emitieron diversas resoluciones y ajustes normativos (figura 18) para enfrentar la pandemia y permitir el desarrollo de la educación a distancia.

• Estado de la oferta y acceso a programas de ESD

La pandemia impulsó un crecimiento significativo en la oferta de educación universitaria a distancia en Perú. El número de programas autorizados en esta modalidad pasó de 294 a 408 entre 2020 y 2022, lo que representa un aumento de más del 40 % (Benavides et al., 2022). A pesar de este crecimiento, los programas no presenciales siguieron siendo una minoría dentro del sistema de educación superior, representando apenas el 6 % del total de la oferta académica en 2023⁵⁴. Sin embargo, la educación a distancia logró mayor presencia en posgrado, llegando a representar el 17 % de la oferta total de posgrado a nivel nacional.

Figura 18. Normativas impulsadas en el marco de la ERE y el retorno a la presencialidad



Fuente: elaboración propia.

Tras la declaración del estado de emergencia nacional y la suspensión del inicio del ciclo académico, el Gobierno respondió con la elaboración de guías y normativas que facilitarían la transición hacia la ERE, buscando garantizar la continuidad del servicio educativo. En este marco, la Sunedu (Resolución del Consejo Directivo N.º 039-2020, 2020) estableció los criterios para supervisar el cumplimiento de las CBC bajo la ERE y aclaró que esta adaptación a entornos virtuales era una medida excepcional que no representaba un cambio de modalidad. Complementariamente, el Minedu publicó una serie de recomendaciones y buenas prácticas pedagógicas para orientar a universidades y escuelas de posgrado en la adecuación de sus programas a la enseñanza virtual (Resolución Viceministerial N.º 085-2020-Minedu, 2020). Una vez asegurada la continuidad académica en todas las universidades licenciadas, la Sunedu decidió suspender el requisito de solicitar una modificación de licencia para aquellas instituciones que quisieran ofrecer programas semipresenciales o a distancia hasta fines de 2022. Esto permitió que las universidades continuaran impartiendo programas no presenciales sin necesidad de someterse a un proceso formal de evaluación por la Sunedu (Cappes, 2022).

Las universidades licenciadas que ofrecían programas no presenciales entre 2020 y 2022 fueron mayoritariamente privadas. Antes de la pandemia, 23 universidades privadas contaban con programas formativos en modalidad no presencial, frente a 1 universidad pública. En la pandemia, 11 universidades privadas más implementaron programas a distancia. Este contraste podría reflejar una mayor resistencia al cambio en las instituciones públicas, pero también una menor capacidad de adaptación a modelos educativos digitales, lo que limita la oferta de programas flexibles desde el sector estatal. A diciembre de 2022, 29 universidades privadas y 1 universidad pública ofrecían programas no presenciales. En términos de programas, existían 300 programas de pregrado, 243 de maestría y 5 de doctorado en modalidades no presenciales en universidades privadas frente a solo 7 programas de pregrado en modalidades no presenciales en las públicas⁵⁵.

4.5 Aspectos regulatorios sobre la educación a distancia en Perú

4.5.1. Limitaciones de la Ley Universitaria de 2014

La Ley Universitaria definió la educación a distancia o no presencial como una modalidad sustentada en

⁵⁴ De acuerdo con datos del Siries para 2023: presencial, 75.9 %; a distancia, 6.6 %; semipresencial, 13.6 %; y virtual, 3.8 %.

⁵⁵ Solicitud de información realizada el 8 de diciembre de 2022 mediante Número de Registro de Trámite Documentario 057219-2022-Sunedu-TD para obtener información de Sunedu de 2022.

Figura 19. Comparativo de modelos de licenciamiento emitidos por la Sunedu

	Licenciamiento institucional	Licenciamiento para universidades nuevas	Licenciamiento de programas a distancia y semipresenciales	Renovación de licencia institucional
Resolución	RCD 006-2015	RCD 043-2020	RCD 105-2020	RCD 032-2021
Vigencia	Sí	Sí	Sí	Sí
Ámbito de aplicación	Modelo utilizado para el primer proceso de licenciamiento que se llevó a cabo en el periodo 2015-2020.	Tras el fin de la Ley N.º 29971, Ley de Moratoria (26 de abril de 2020), que impedía la creación de nuevas universidades y la culminación del primer proceso de licenciamiento, la Sunedu actualiza sus estándares de calidad para aquellas instituciones que inicien el proceso de licenciamiento.	Marco regulatorio exclusivo para la oferta académica en las modalidades semipresencial y a distancia.	La autorización obtenida por las universidades durante el primer proceso de licenciamiento era de naturaleza temporal. El modelo de renovación indicaba los criterios para que las instituciones licenciadas amplíen su autorización.
CBC	i. Existencia de objetivos académicos, grados, títulos y planes de estudios. ii. Oferta educativa compatible con los fines propuestos en los instrumentos de planeamiento. iii. Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones. iv. Líneas de investigación. v. Disponibilidad de personal docente calificado con no menos de 25 % de docentes a tiempo completo. vi. Servicios educacionales complementarios básicos. vii. Mecanismos de mediación e inserción laboral. viii. Transparencia de universidades.	i. Modelo educativo. ii. Constitución, gobierno y gestión. iii. Oferta académica, recursos educativos y docencia. iv. Propuesta en investigación. v. Responsabilidad social universitaria y bienestar universitario. vi. Transparencia.	i. Propuesta formativa y normativa. ii. Docentes. iii. Soporte académico-administrativo. iv. Infraestructura tecnológica y física. v. Estrategias y mecanismos para el desarrollo de la modalidad. vi. Semipresencial.	i. Gestión estratégica y soporte institucional. ii. Docencia y enseñanza-aprendizaje. iii. Investigación, innovación y creación artística-cultural. iv. Relación con la comunidad universitaria y el entorno.
Ámbito de aplicación	No contempla indicadores específicos para la educación a distancia.	Componente 3.4. Infraestructura tecnológica (indicador 18) En caso la universidad solicite ofrecer modalidad semipresencial para el desarrollo de sus programas académicos, debe contar con una plataforma de interacción orientada al aprendizaje autónomo con las siguientes funciones mínimas: a) Uso de diversos instrumentos de participación individual y grupal para el logro del aprendizaje. b) Uso de instrumentos para la evaluación del logro de competencias profesionales y capacidades académicas que se van adquiriendo a través de las asignaturas del currículo. c) Integración con la plataforma académica y principalmente en la modalidad administrativa de la universidad. d) Monitoreo de actividades y de toda la interacción. e) Ancho de banda adecuado que garantice la accesibilidad y disponibilidad.	Modelo de licenciamiento en el que cada una de las CBC contempla indicadores enfocados en asegurar la calidad de los programas semipresenciales y a distancia.	Componente 2.2. Recursos para el estudio y aprendizaje (indicador 19) La universidad o escuela de posgrado cuenta con sistema(s) de aprendizaje virtual que permiten alcanzar los objetivos y el desarrollo continuo de los cursos de programas semipresenciales y/o a distancia.

Fuente: elaboración propia.

entornos virtuales de aprendizaje. Además, estableció ciertas condiciones para su implementación: i) la Sunedu como responsable de autorizar la creación de programas académicos en esta modalidad y de garantizar que cumplan con «los mismos estándares de calidad que las modalidades presenciales», ii) se fijaron requisitos para la homologación o revalidación de grados académicos obtenidos en el extranjero a través de esta modalidad, iii) se estableció que los programas de pregrado a distancia no pueden superar el 50 % del total de créditos, y iv) se prohibió el desarrollo de programas de maestría y doctorado exclusivamente en modalidad a distancia.

Asimismo, la Ley Universitaria reguló el acceso a cargos directivos en el sistema universitario. Para ser designado superintendente o miembro del Consejo Directivo de la Sunedu, los grados académicos deberían haber sido obtenidos con estudios presenciales. Este requisito también se aplicó a cargos de rector y decano. En la docencia universitaria, para alcanzar la categoría de profesor principal era indispensable contar con título profesional y grado de doctor, obtenido mediante estudios presenciales. Como resultado, solo los estudios presenciales fueron reconocidos como habilitantes para la gestión universitaria y la promoción en la carrera docente, dejando de lado la formación semipresencial o a distancia (Velazco Lozada & Rugel Oyola, 2019).

La Ley Universitaria genera diversas interpretaciones. En primer lugar, la exigencia de que «los programas de educación a distancia cumplan los mismos estándares que las modalidades presenciales» no especifica si se trata de regular con igual rigor, considerando las particularidades de la educación a distancia, o si se busca aplicar exactamente los mismos criterios utilizados para la educación presencial. Esta ambigüedad puede derivar en una evaluación inadecuada de la

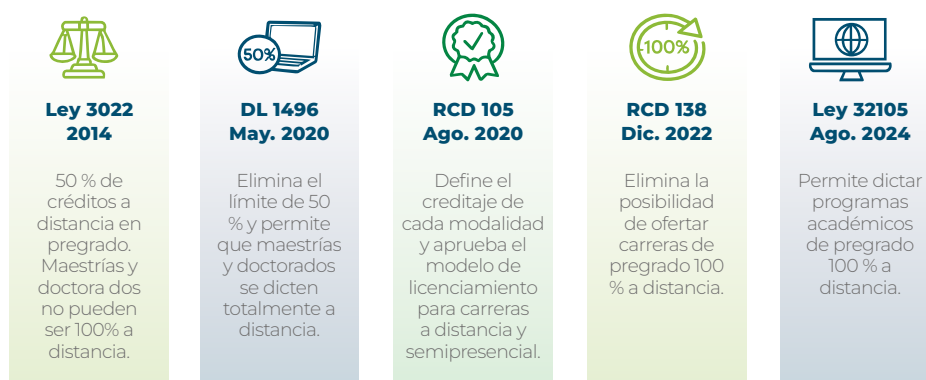
educación a distancia, al no reconocer sus características distintivas (International Council for Open and Distance Education [ICDE], 2017). En segundo lugar, la Ley Universitaria impide que más del 50 % de los créditos de un programa de pregrado se cursen a distancia, lo cual fue establecido sin un sustento técnico claro. Esto restringió la posibilidad de ofrecer programas de pregrado completamente a distancia, permitiendo únicamente formatos semipresenciales (Barrios Ipenza & Olivo Chang, 2019; Cappes, 2022).

Además, el primer modelo de licenciamiento universitario (Sunedu, 2015) establece CBC para la educación presencial, dejando en un segundo plano la educación semipresencial y a distancia. Como resultado, se generaron ciertas restricciones para su desarrollo. En este sentido, diversos especialistas han señalado la necesidad de diseñar un marco regulatorio que reconozca las particularidades de la educación a distancia dentro del sistema universitario peruano y que esté alineado con estándares internacionales. Esto permitiría superar los prejuicios sobre su calidad y sus resultados de aprendizaje (Cappes, 2022). Recién en 2020 (Resolución del Consejo Directivo N.º 105-2020, 2020), la norma establece criterios específicos para asegurar la calidad en modalidades de la educación universitaria no presencial.

4.5.2. Flexibilización producto de la pandemia del COVID-19

La pandemia impulsó la necesidad de revisar y ajustar la normativa relacionada con la ESD más allá de la coyuntura inmediata. Desde la Ley Universitaria hasta la implementación de la ERE y la evaluación de las condiciones para el retorno a la presencialidad, el Gobierno inició un proceso de modificación regulatoria en torno a la ESD. Estas modificaciones (figura 20), en algunos casos, favorecieron su desarrollo, mientras que en otros impusieron nuevas restricciones. En plena

Figura 20. Cronología del marco que regula la ESD en Perú



Fuente: elaboración propia.

emergencia sanitaria (mayo de 2020), se modificó un artículo de la Ley Universitaria (Decreto Legislativo N.º 1496, 2020) eliminando 2 restricciones clave: la que impedía que los programas de pregrado superaran el 50 % de sus créditos en modalidad a distancia y la prohibición de ofrecer maestrías y doctorados exclusivamente bajo esta modalidad. La eliminación de estas barreras fue considerada como «un paso fundamental para potenciar las modalidades de enseñanza remota en la malla curricular de las universidades peruanas» (Ilesalc, 2021). Además, la norma estableció un plazo de 30 días hábiles para que la Sunedu definiera las disposiciones que regularían los estándares mínimos de calidad en las modalidades semipresencial y a distancia.

En respuesta, la Sunedu aprobó en 2020 una normativa (Resolución del Consejo Directivo N.º 105-2020, 2020) que estableció los criterios específicos para estas modalidades. Esta norma determinó el porcentaje máximo de créditos permitidos en cada tipo de formación y dio luz verde al «modelo de licenciamiento de programas en las modalidades semipresencial y a distancia», que por primera vez definió CBC específicas para estas alternativas educativas. Este modelo de licenciamiento contempla 20 indicadores, organizados en 5 CBC fundamentales: i) propuesta formativa y normativa, ii) criterios para el cuerpo docente, iii) soporte académico y administrativo, iv) infraestructura tecnológica y física, y v) estrategias y mecanismos para el desarrollo de la modalidad semipresencial. Estos cambios representaron un avance en la regulación de la educación a distancia en Perú, marcando un nuevo enfoque en la supervisión y el aseguramiento de la calidad en estas modalidades.

En dicha normativa, la Sunedu estableció que un programa en modalidad a distancia no podría tener más del 80 % del total de créditos en formato virtual. Esta medida tenía como objetivo garantizar una formación integral que incluyera al menos un 20 % de interacción presencial para la modalidad a distancia, equivalente a aproximadamente 1 año académico dentro del sistema universitario peruano. Con ello, se buscaba mantener las experiencias formativas que tradicionalmente se desarrollan en el campus universitario (Sunedu, 2020). Esta normativa también incluyó una excepción: que algunos programas de pregrado diseñados para adultos mayores de 24 años pudieran ofrecer la totalidad de sus créditos en modalidad a distancia. Esta excepción respondía a las necesidades de un grupo de estudiantes que contaba con experiencia académica o laboral previa, y que requería una mayor flexibilidad para completar su educación superior (Sunedu, 2020).

Hacia finales de 2022, en un intento por fortalecer el componente presencial en los programas de pregrado, la Sunedu modificó nuevamente la normativa y eliminó esta excepción (Resolución del Consejo Directivo N.º 138-2022-Sunedu/CD, 2022; Resolución del Consejo Directivo N.º 030-2023-Sunedu/CD, 2023). Con ello, todos los programas de pregrado en modalidad a distancia quedaron sujetos al límite del 80 % de créditos virtuales, sin distinción de grupo etario o perfil de estudiante. En noviembre de 2023, se introdujeron nuevos cambios (Resolución del Consejo Directivo N.º 033-2023/Sunedu-CD, 2023): el porcentaje de créditos virtuales que pueden llevarse bajo la modalidad semipresencial se redujo del 70 % al 60 % para ambos niveles de programa de estudio, y se indicó explícitamente que los programas de posgrado pueden llegar al 100 % de los créditos virtuales. Asimismo, se dispuso que los créditos a distancia pueden emplearse para el desarrollo de asignaturas de naturaleza teórica o de estudios generales.

Además, se prohibieron las modalidades a distancia y semipresencial en el dictado de 13 carreras vinculadas a ciencias de la salud y de la vida: Biología, Enfermería, Farmacia, Ingeniería Sanitaria, Medicina, Nutrición, Obstetricia, Odontología, Psicología, Tecnología del Diagnóstico y Tratamiento Médico, Terapia y Rehabilitación, Trabajo Social, y Veterinaria. Esta disposición aplicaba también a nivel de posgrado en aquellos programas en los que se requiere el uso del campo y laboratorios clínicos.

4.5.3. Situación actual

• La Ley N.º 31520 y sus repercusiones

Esta norma modificó la Ley Universitaria en lo referente a la conformación y las funciones de la Sunedu. Entre los cambios más relevantes, está su redefinición⁵⁶, la limitación de su función en el licenciamiento⁵⁷ y la eliminación del requisito de estudios presenciales: se suprime la exigencia de haber obtenido un grado académico mediante estudios presenciales para poder integrar el Consejo Directivo de la Sunedu. Uno de los efectos más significativos de esta ley es la eliminación de la competencia de la Sunedu para aprobar o denegar solicitudes de licenciamiento de programas académicos, lo que incluye la regulación de la ESD. Con ello, la Sunedu deja de tener injerencia en la creación de nueva oferta formativa, lo que abre la puerta a un escenario menos regulado en la expansión de programas educativos bajo esta modalidad. Este cambio generó incertidumbre respecto al futuro de la ESD en Perú, ya que dejó sin un marco normativo claro la supervisión de su calidad y las condiciones mínimas requeridas para su desarrollo.

⁵⁶ Sunedu pasó a ser un ente autónomo, dejando de estar adscrito al Minedu. Se le otorga autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, eliminando su anterior clasificación como organismo técnico especializado.

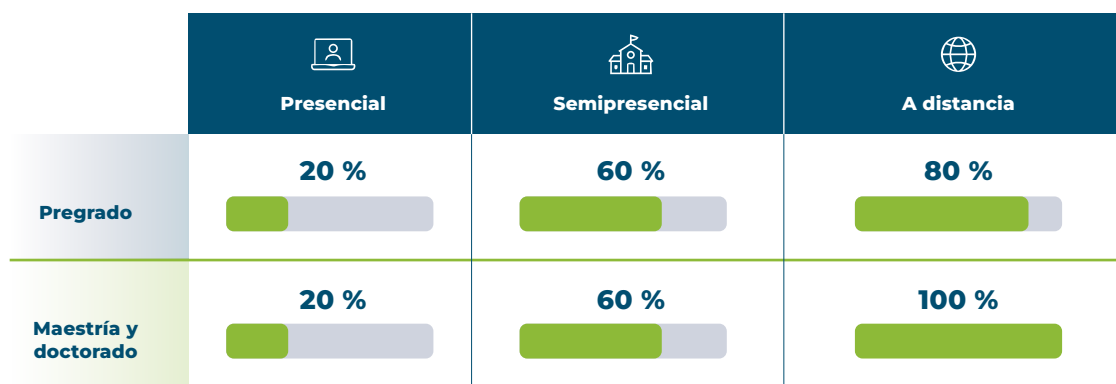
⁵⁷ Sunedu pierde la facultad de aprobar o denegar solicitudes de licenciamiento de programas académicos, así como de normar las CBC de facultades, escuelas y programas de estudio. Su función queda reducida exclusivamente al licenciamiento de universidades y filiales.

• **Nuevo paradigma de la educación a distancia con la Ley N.º 32105**

La Ley N.º 32105 modifica la Ley Universitaria y consolida la educación a distancia como una modalidad

virtual, asegurando su accesibilidad y efectividad. Capacitación continua para docentes: programas de formación en el uso de TIC y metodologías pedagógicas adaptadas a entornos virtuales.

Figura 21. Porcentaje máximo de créditos virtuales por modalidad y programa de estudio, según normativa vigente



Fuente: elaboración propia.

permanente en la educación superior, fortaleciendo su accesibilidad. Esta norma introdujo 2 cambios fundamentales:

- **Licenciamiento permanente:** se establece que el licenciamiento otorgado por la Sunedu tendrá carácter permanente, eliminando la necesidad de renovaciones periódicas.
- **100 % de créditos en modalidad a distancia:** se permite que los programas académicos puedan desarrollarse íntegramente a distancia, eliminando los límites previos de créditos virtuales.

La ley establece mecanismos específicos para garantizar la calidad de la educación a distancia y regular su implementación en las universidades e instituciones de educación superior⁵⁸. En el caso de los programas que combinen las modalidades presenciales y a distancia, se requerirá un proceso de aprobación específico por la Sunedu. Para fortalecer la educación a distancia, la norma contempla:

- **Plataforma de gestión académica virtual:** implementación de plataformas digitales que faciliten la interacción continua entre docentes y estudiantes, integrando herramientas para seguimiento, evaluación y retroalimentación.
- **Estándares de calidad para las TIC:** definición de criterios mínimos de calidad para las herramientas tecnológicas utilizadas en la enseñanza

- **Evaluación de satisfacción:** aplicación de encuestas periódicas a estudiantes y docentes para medir la efectividad de la modalidad a distancia y establecer mejoras con base en los resultados obtenidos.

Para aquellas carreras cuyo desarrollo requiere componentes presenciales esenciales, como prácticas de laboratorio o formación profesional especializada, la ley establece regulaciones adicionales:

- **Listado de carreras con requerimiento presencial:** cada universidad deberá elaborar y remitir un listado de materias que requieren presencialidad. Este listado será aprobado por la autoridad universitaria correspondiente y presentado ante la Sunedu para su validación y publicación.
- **Normativa para componentes presenciales:** se implementarán regulaciones específicas para definir los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento necesarios en los programas con componentes presenciales obligatorios.
- **Supervisión de formación presencial:** la Sunedu llevará a cabo inspecciones periódicas para verificar el cumplimiento de los estándares de calidad en la formación práctica de estas carreras.

Esta ley marca un punto de inflexión al consolidar la educación a distancia como una opción estable, flexible y regulada, eliminando restricciones previas e

⁵⁸ La norma especifica que se contarán con las siguientes herramientas para el monitoreo y la supervisión de las CBC: i) *plataforma de monitoreo y evaluación continua*: consiste en la implementación de una plataforma digital que permita la supervisión y la evaluación continua de las universidades, con indicadores de calidad educativa y de uso de recursos públicos; ii) *auditorías públicas internas y/o externas*: se realizarán auditorías públicas cada 3 años para verificar y/o corregir el cumplimiento de las CBC y la transparencia en el uso de recursos públicos; iii) *sistema de alerta temprana*: consiste en la creación de un sistema de alerta temprana que detecte posibles incumplimientos o desviaciones en las universidades, permitiendo la intervención oportuna de la Sunedu; iv) *informe anual de cumplimiento*: consiste en la presentación de un informe anual de cumplimiento por parte de las universidades, detallado el cumplimiento de las CBC educativas y el uso de recursos públicos; y v) *sanciones y correctivos*: consiste en el establecimiento de un régimen de sanciones y procedimientos correctivos para las universidades que incumplan con las normativas establecidas.

introduciendo mecanismos de supervisión que buscan garantizar su calidad. No obstante, para aquellas carreras en las que la presencialidad es indispensable, se establecen medidas específicas que aseguran una formación integral y adecuada a las exigencias profesionales.

- **Guía de orientación⁵⁹ para la aplicación de la Ley N.º 32105**

Esta guía responde a las consultas más frecuentes sobre la implementación de la ley y brinda lineamientos para su aplicación en el sistema de educación superior. La guía se estructura en 6 secciones, en las que se abordan los antecedentes, objetivos y mecanismos de aseguramiento de la calidad en la educación a distancia, así como las actividades previstas para la futura reglamentación de la ley. Entre los aspectos más relevantes destacan:

- **CBC y supervisión.** Aunque la Ley N.º 32105 (2024) eliminó la necesidad de renovación del licenciamiento, las CBC siguen siendo obligatorias para todas las universidades. En este sentido, la Sunedu continuará realizando supervisión y fiscalización para verificar su cumplimiento.
- **Modelos de licenciamiento aplicables.** Para la verificación y supervisión de las CBC, se mantienen vigentes los modelos de licenciamiento institucional (Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2015-Sunedu/CD, 2015), para universidades nuevas (Resolución del Consejo Directivo N.º 043-2020-Sunedu/CD, 2020) y para modalidades semipresenciales y a distancia (Resolución del Consejo Directivo N.º 105-2020, 2020).
- **Modelos derogados.** Modelos de renovación de licencia y procesos de licenciamiento específicos para determinados programas académicos, como los de medicina y educación.
- **Desarrollo de estándares para la educación a distancia.** La guía incluye anexos con estándares específicos para la educación a distancia, los cuales regulan aspectos fundamentales como:
 - Uso de plataformas virtuales: lineamientos para la implementación y gestión de entornos digitales de aprendizaje.
 - Cumplimiento de estándares de TIC: criterios de calidad para garantizar la efectividad y accesibilidad de las herramientas tecnológicas utilizadas en la educación virtual.
 - Capacitación docente: requisitos y estrategias para la formación continua de los docentes en metodologías de enseñanza en entornos digitales.
 - Evaluación de satisfacción: aplicación de encuestas a estudiantes y docentes para medir

la efectividad de la modalidad a distancia y establecer mejoras.

- **Reglamentación adicional.** La Sunedu debe emitir normativa adicional para regular las materias académicas de las carreras que requieran componentes presenciales obligatorios, con el fin de garantizar la calidad en programas que demanden formación práctica.

4.6. Tendencias en la regulación de la ESD

La regulación de la educación superior implica la definición de requisitos y condiciones tanto para el ingreso como para la permanencia de las universidades en el sistema educativo. Estos criterios buscan garantizar una provisión de calidad y suelen centrarse en aspectos clave como desarrollo de habilidades y competencias en los estudiantes, calificación y formación del cuerpo docente, infraestructura tecnológica, diseño curricular y carga académica, perfiles de egreso y expedición de títulos, tipos de evaluación y redes de apoyo académico, y relación entre tutores y estudiantes (James *et al.*, 2013; Rama, 2017, p. 1089).

En este contexto, el análisis de los marcos normativos de la ESD de países de la región (Colombia y Brasil) y otros (España, Australia y Reino Unido) (box 5) permite identificar 4 grandes categorías regulatorias: i) requisitos para la autorización de programas académicos, ii) criterios académicos esenciales para su funcionamiento, iii) elementos institucionales clave para las IES que los ofrecen, y iv) mecanismos de aseguramiento de la calidad. A continuación, se detalla cada una de estas categorías.

- **Autorización para la creación de programas a distancia**

En todos los países, la oferta de educación superior requiere la autorización de una entidad estatal. Sin embargo, la regulación específica de la educación a distancia presenta 2 enfoques predominantes. Por un lado, en los países anglosajones, las IES deben inscribirse en un registro inicial que las habilita para ofrecer programas académicos y otorgar títulos, sin que la normativa haga distinción según la modalidad de enseñanza. Por otro lado, en países iberoamericanos como Brasil, Colombia y España, existen regulaciones diferenciadas para la educación a distancia, lo que implica requisitos adicionales y una autorización específica.

En Colombia y España, por ejemplo, un programa es considerado a distancia solo si al menos el 80 % de sus créditos se imparten bajo esta modalidad. En Brasil, desde 2017, las instituciones privadas deben obtener una acreditación previa del Ministerio de Educación para ofrecer programas a distancia, mientras que

⁵⁹ Ver Resolución del Consejo Directivo N.º 040-2024, Guía de orientación para la aplicación de la Ley N.º 32105.

las universidades públicas reciben automáticamente esta acreditación por un periodo de 5 años. En Colombia, aunque no existe una regulación exclusiva para la educación a distancia, el registro calificado establece ciertos requisitos específicos para estos programas. Entre ellos, se exige una estructura organizativa y políticas institucionales que garanticen el seguimiento y acompañamiento de los estudiantes por parte de tutores, así como la disponibilidad de infraestructura física o herramientas tecnológicas adecuadas.

- **Elementos académicos esenciales en los programas a distancia**

La regulación sobre la operación de los programas de ESD abarca aspectos como la estructura académica, la función docente, el apoyo a estudiantes y docentes, y la transparencia en la información. En cuanto a la estructura académica, la mayoría de los países no imponen restricciones de admisión en función de características personales como la edad. En España, la normativa enfatiza la transparencia en los procedimientos de acceso, requisitos tecnológicos y competencias digitales mínimas necesarias para los postulantes. En general, los países analizados priorizan la claridad en la divulgación de información sobre selección, derechos, deberes y costos para los estudiantes.

Sobre la organización del servicio educativo, si bien no hay regulaciones específicas para la modalidad a distancia, todos los marcos normativos revisados incluyen estándares mínimos en cuanto a currículo, plan de estudios, flexibilidad en las rutas de aprendizaje, contenido de las actividades y criterios de evaluación. Solo Australia, España y Brasil han desarrollado normativas específicas para la evaluación en la educación a distancia, garantizando que los mecanismos de evaluación sean adecuados a esta modalidad y protejan la autoría de los exámenes.

En cuanto a la función docente, todas las normativas revisadas exigen que las IES contraten profesores capacitados y con experiencia. No obstante, solo España y Brasil han desarrollado regulaciones diferenciadas para la educación a distancia, enfatizando en la capacitación en competencias digitales y estrategias pedagógicas para entornos virtuales. Además, estos países establecen requisitos obligatorios para la actualización y formación continua del personal docente. Australia, por su parte, recomienda la creación de espacios virtuales de interacción académica y la provisión de recursos digitales adecuados, aunque sin carácter vinculante.

- **Elementos institucionales esenciales en las IES que ofrecen programas a distancia**

Además de los aspectos académicos, los marcos regulatorios han establecido criterios organizacionales clave para la ejecución de la ESD. Un elemento funda-

mental es el apoyo a estudiantes y docentes. Los sistemas normativos de España, Colombia y Brasil incluyen regulaciones específicas para la implementación de mecanismos de acompañamiento académico y bienestar estudiantil. En contraste, Australia solo ofrece recomendaciones no obligatorias en este ámbito. En cuanto a la capacitación digital de los estudiantes, Australia y España son los únicos países que han abordado este aspecto de manera explícita en sus normativas.

El soporte técnico para los docentes es otro aspecto relevante. España exige la contratación de personal especializado para garantizar el funcionamiento adecuado de los sistemas de aprendizaje virtual y asistencia a los estudiantes en cuestiones tecnológicas y administrativas. En Brasil, el apoyo técnico se canaliza a través de «polos descentralizados», centros que ofrecen respaldo académico, tecnológico y administrativo a los programas de educación a distancia. En términos de estructura organizacional, todos los países analizados, excepto el Reino Unido, han regulado la gobernanza de las IES sin hacer distinciones entre la educación presencial y la educación a distancia. De manera similar, aunque la investigación es un componente clave en la educación superior, ningún país ha desarrollado normativas específicas para fomentar la investigación en programas a distancia.

En cuanto a la transparencia y el monitoreo institucional, 4 de los 5 países analizados exigen que las IES publiquen información administrativa y académica. En Brasil y España, la normativa enfatiza el uso de canales digitales para difundir estos datos. En Colombia, las IES con registro calificado deben acreditar que cuentan con la infraestructura tecnológica adecuada para la educación a distancia. Respecto a la supervisión de calidad, los países han establecido controles periódicos mediante procesos de reacreditación. Colombia y Australia fijan un plazo máximo de 7 años para la renovación de acreditaciones, mientras que en España y Brasil el período se determina caso por caso. Únicamente en España, la acreditación se realiza a nivel de programa académico, mientras que en Colombia, Brasil y Australia se otorga a nivel institucional.

- **Mecanismos de aseguramiento de la calidad en programas a distancia**

El aseguramiento de la calidad es una prioridad en los sistemas educativos de los países analizados. Todos cuentan con regulaciones vinculantes que establecen mecanismos de control y mejora de la calidad en la educación superior, sin distinción de modalidad. Sin embargo, solo España y Brasil han desarrollado normativas específicas para la educación a distancia. España ha definido un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas que las agencias de calidad deben considerar al evaluar programas a distancia. Brasil, por su parte, ha establecido requisitos mínimos obligatorios

para la acreditación y reacreditación de instituciones que ofrecen educación a distancia. En cambio, el Reino Unido adopta un enfoque basado en la autorregulación de las IES y el desarrollo de auditorías solo en casos de sospecha de incumplimiento. A diferencia de otros países, no establece procesos de reacreditación periódicos, sino que solicita información variable en función de sus objetivos anuales.

4.8. La educación superior a distancia en Perú con relación a la experiencia internacional

- **Enfoque del Estado en la regulación**

Los marcos regulatorios analizados varían según el grado de consolidación de los sistemas universitarios en cada país. En aquellos con sistemas más robustos, como Australia y el Reino Unido, la regulación es menos estricta y se basa en un enfoque de análisis de riesgo (*risk-based approach*). En estos casos, las autoridades solo intervienen cuando existe un riesgo evidente de incumplimiento de los estándares establecidos. Como resultado, las normativas tienden a ser generales y la supervisión ocurre solo en situaciones específicas de incumplimiento. Además, una vez que las universidades obtienen la autorización para operar, gozan de un alto grado de autonomía y autogestión, reflejando la confianza que el Estado deposita en ellas. Por otro lado, en países como España, Colombia y Brasil, el Estado juega un papel más activo en el aseguramiento de la calidad, adoptando un modelo de regulación colegiada. El sistema peruano presenta similitudes con el enfoque iberoamericano, con un rol regulador más intervencionista y una supervisión más detallada de las instituciones.

- **Autonomía de los organismos reguladores**

En Australia, el Reino Unido y España, la legislación establece que las agencias reguladoras son totalmente autónomas de las entidades rectoras a las que están adscritas. En contraste, en Colombia y Brasil, las agencias Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) y Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaes) presentan cierto grado de injerencia estatal, ya que sus consejos de gobierno incluyen representantes de instituciones públicas y privadas del sistema educativo. En el caso de la Suneu en Perú, su estructura se asemeja más al modelo de autonomía adoptado por el Reino Unido, Australia y España, ya que cuenta con un consejo de gobierno independiente, conformado por diversos actores del sector universitario.

- **Regulación específica para la educación a distancia**

Mientras que en Australia y el Reino Unido la regulación es general y no diferencia entre modalidades educativas, en países iberoamericanos como Brasil, España y Colombia existen normativas específicas para la educación a distancia. En este sentido, Perú

siguió la tendencia iberoamericana, incorporando requerimientos específicos para los programas a distancia en su marco normativo.

- **Autorización de programas a distancia**

En línea con la experiencia internacional, en Perú todas las instituciones de educación superior deben obtener una autorización estatal para operar, otorgada mediante un proceso de licenciamiento institucional. Además, el país ha seguido la tendencia de Colombia y España al permitir programas universitarios con el 100 % de créditos a distancia. Sin embargo, algunas carreras con requerimientos prácticos o clínicos deben contar con componentes presenciales obligatorios para garantizar una formación adecuada.

- **Elementos académicos claves para los programas a distancia**

- **Formación docente**

La calidad docente es un aspecto clave en todos los marcos regulatorios analizados. Brasil y España establecen requisitos específicos para la capacitación docente en educación a distancia, mientras que Australia recomienda la formación en metodologías virtuales sin imponerla como obligatoria. Perú exige que las instituciones cuenten con un perfil docente adecuado para esta modalidad, incluyendo capacitaciones en TIC y metodologías pedagógicas virtuales.

- **Mecanismos de soporte académico y tecnológico**

La mayoría de países regula el acompañamiento académico y los mecanismos de soporte para docentes y estudiantes en educación a distancia. En Perú, desde 2020, el modelo de licenciamiento contempla estos aspectos dentro de la quinta CBC, que exige mecanismos de información, inducción y seguimiento para los estudiantes.

- **Estructura organizacional**

A diferencia de otros países, Perú exige cambios organizacionales en las universidades que ofrecen programas a distancia. La tercera CBC del modelo de licenciamiento establece la necesidad de áreas especializadas en diseño de materiales didácticos, capacitación docente, gestión de plataformas virtuales y mejora continua.

- **Investigación**

En Perú, la investigación es un componente clave en el licenciamiento universitario general. Sin embargo, el modelo específico para programas a distancia no incluye un requisito de investigación dentro de sus CBC.

- **Gestión de recursos digitales**

Siguiendo la tendencia internacional, el modelo peruano de licenciamiento establece están-

dares mínimos de infraestructura y tecnología, exigiendo plataformas virtuales estables y sistemas de gestión académica. A diferencia de otros países, también requiere que las universidades cuenten con espacios físicos para ciertas actividades presenciales.

- **Aseguramiento de la calidad en la educación a distancia**

Al igual que en países como Australia, Brasil y España, el sistema peruano enfatiza el aseguramiento de la calidad mediante procesos de control periódico. Sin embargo,

desde 2024, el licenciamiento institucional en Perú es permanente y la acreditación sigue siendo voluntaria.

- **Centros de apoyo al estudiante**

Brasil ha implementado desde 2005 centros de apoyo para estudiantes de educación a distancia, que no solo reducen la brecha digital, sino que también brindan soporte académico y administrativo. En Perú, el Minedu impulsó los centros universitarios de conectividad, que podrían fortalecerse tomando como referencia la experiencia brasileña.

MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA ESTP

La educación superior en Perú atravesó una década marcada por avances y desafíos. Sin embargo, frente a la actual transformación tecnológica en el ámbito laboral y educativo, es necesario **centrar el foco en el impacto que la educación superior puede tener en la empleabilidad del estudiante y en el desarrollo productivo del país**. Si bien en los últimos años se ha logrado una oferta universitaria que cumple condiciones básicas de calidad (CBC), las otras alternativas formativas no han logrado culminar una primera etapa de sus procesos de aseguramiento de la calidad.

En este contexto, proponemos una serie de medidas para la mejora de la ESTP agrupadas en 5 ejes estratégicos: i) institucionalidad y gobernanza, ii) aseguramiento y fomento de la calidad, iii) tránsito y permanencia en la educación superior, iv) pertinencia de la educación superior, y (v) investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Las medidas varían según requerimientos necesarios para su implementación. Algunas medidas demandan ajustes o cambios normativos a nivel de ley o cambios normativos menores o nulos, y otras requieren diferentes niveles de esfuerzo institucional, entendido por tiempo, financiamiento y articulación. Asimismo, las medidas no son independientes entre sí, sino que responden a una lógica jerárquica, en la que algunas se integran

o se desarrollan dentro de otra. Estas medidas son el resultado del análisis de estudios, tendencias y data, y de la discusión con expertos y referentes de la educación superior peruana, e incorpora lecciones aprendidas de la experiencia propia y de otros países que lideran en calidad y pertinencia educativa.

Eje estratégico 1. Gobernanza del sistema de educación superior

La institucionalidad creada desde 2014 buscó corregir los problemas de acceso y calidad acumulados por décadas de ausencia de políticas públicas y de una regulación que asegurara coordinación, rendición de cuentas y calidad educativa. Tras un primer periodo de reforma ambiciosa, con un alto protagonismo del Estado (2014-2021), se pasó a una etapa de cambios y reconfiguración regulatoria (2022-2025), cuyas consecuencias aún están pendientes de conocerse. El escenario actual requiere que, en lugar de insistir en modelos centrados únicamente en la autorización y el control, se logre el equilibrio entre regulación moderna, promoción de la innovación y excelencia de la oferta educativa. Para esto, se necesita una gobernanza que incluya la presencia cercana de instituciones del sector productivo y de innovación.

Medida 1. Implementar el Viceministerio de Educación Superior (VMES) y que se encargue de:

- Planificar a mediano y largo plazo el sistema y la propuesta de cambios normativos que se requiera.
- Diseñar e implementar políticas de fomento de la calidad del sistema de educación superior mediante el financiamiento estratégico y la asistencia técnica a las instituciones de educación superior.
- Implementar un sistema integrado de información de educación superior.
- Implementar políticas para asegurar el tránsito hacia la educación superior, así como la transibilidad entre distintas alternativas formativas.
- Implementar políticas para articular la educación superior con las necesidades del sistema productivo y de innovación para lograr un mayor impacto de empleabilidad.

Diagnóstico

- El VMES no ha sido instalado. El primer paso es aprobar un reglamento de organización y funciones (ROF).
- Países como México⁶⁰, Chile⁶¹ y Colombia tienen instancias similares a cargo de los procesos de fomento de la calidad y de articulación de la educación superior, mostrando sistemas educativos más consolidados que el peruano.
- Los objetivos estratégicos de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) requieren la implementación del VMES para su cumplimiento.

Medida 2. Implementar el Sistema Integrado de Información del Sistema de Educación Superior y Técnico-Productiva (SIIESTP)

Diagnóstico

- Más de 3000 instituciones, que integran el sistema, reportan información en diversos aplicativos (Censo Educativo, Sistema de Recolección de Información para Educación Superior [Siries], Sistema de Información Universitaria [SIU], Sistema de Gestión Académica – REGISTRA, etc.).
- Cada aplicativo tiene su propia metodología de recopilación, impidiendo una correcta comparación entre instituciones del sistema.
- Falta de interoperabilidad entre la Superintendencia de Educación Superior (Sunedu), el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) y el Ministerio de Educación (Minedu) genera sobrecarga administrativa en universidades, además de datos contradictorios.
- El SIIESTP está planteado y diseñado para su implementación por etapas. Sin embargo, no se ha logrado avanzar en su implementación, excepto lo que está vinculado al Programa para la Mejora de la Calidad de los Servicios de Educación Superior y Técnico-Productiva (PMESTP).

Medida 3. Crear redes interregionales de universidades que permitan la colaboración, el intercambio y la transferencia de capacidades, el uso compartido de recursos y la planificación conjunta del desarrollo y la expansión institucional, respondiendo a las dinámicas reales de empleo y a la movilidad de los estudiantes. Para ello, se requiere:

- Viabilizar la creación de redes interregionales, generando dobles grados entre las universidades públicas de reciente creación y las universidades públicas y privadas líderes en la región.
- Brindar el marco para la transferencia de recursos entre las universidades, para la obtención de recursos para la investigación e innovación, y para facilitar la internacionalización de los estudiantes.

Diagnóstico

- La Ley N.º 30220, Ley Universitaria de 2014, permite la creación de redes interregionales de universidades, pero su redacción no permite su adecuada implementación.
- La cantidad de universidades públicas y privadas habilitadas en Perú ha venido aumentando a partir de cambios en la normativa sobre autonomía y aseguramiento de la calidad de universidades.
- La calidad de las universidades sigue siendo variada y diversa. Las redes interregionales pueden ayudar a mejorar las diferentes dimensiones vinculadas a la calidad de la oferta.
- Existen experiencias de redes en Europa que muestran cómo las universidades pueden promover grados dobles y conjuntos, movilidad de estudiantes y docentes, mejoras en la planificación territorial, uso compartido de docentes, infraestructura, e investigación.

Medida 4. Elaborar una ley de educación superior que defina y articule el aseguramiento de la calidad para todas las alternativas formativas, y que:

- Brinde una visión compartida del sistema y un marco normativo que fomente calidad, pertinencia y sostenibilidad para cada tipo de oferta educativa (universidades, institutos y escuelas pedagógicas, tecnológicos y artísticos, y centros técnico-productivos), evitando aplicar un modelo único.
- Reconozca la educación vocacional y técnico-productiva, y defina un sistema de aseguramiento y fomento de la calidad para esta alternativa de oferta.
- Priorice la existencia de un tránsito fluido entre modalidades y niveles formativos, haciendo el sistema más flexible para los estudiantes.

⁶⁰ Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública de México: <https://educacionsuperior.sep.gob.mx/>

⁶¹ Subsecretaría de Educación Superior dependiente del Ministerio de Educación de Chile: <https://educacionsuperior.mineduc.cl/>

- Ordene la gobernanza del sistema, a partir de la identificación de las responsabilidades de las distintas instituciones (existentes o nuevas) a cargo de regular y fomentar la calidad, y que asimismo genere y administre información y data. Se deben diferenciar los responsables de facilitar la planificación, la regulación, la generación de información, el fomento de la calidad y la articulación con instituciones públicas y privadas del sector productivo y de innovación.

Diagnóstico

- Existen más de 4 leyes vigentes que regulan de forma fragmentada el sistema de educación superior y técnico-productiva (ESTP).

Eje estratégico 2. Aseguramiento de la calidad

En los últimos años, el aseguramiento de la calidad se ha centrado en el control y no en el fomento de la calidad. Si bien se ha seguido un aseguramiento desde el licenciamiento, el avance ha sido asimétrico. Mientras que el 100 % de las universidades ya cuenta con un licenciamiento por cumplir con CBC, solo se ha logrado licenciar al 22.5 % de los institutos y las escuelas (Minedu, 2025a, 2025b). Por otro lado,

el Gobierno no ha podido impulsar, de manera sostenible, políticas públicas y estrategias que fomenten y financien la mejora de la calidad de las IESTP. Esto ha impedido seguir implementando herramientas de incentivos y compromisos de desempeño que financien el cumplimiento de resultados en las instituciones educativas. Tampoco se han impulsado procesos de optimización o transformación al cuerpo docente, ni incrementado los recursos para el cierre de brechas de calidad de la oferta.

Medida 5. Optimizar la supervisión de las CBC en la Sunedu mediante herramientas de supervisión y alertas tempranas en la Sunedu

Diagnóstico

- Entre 2021 y 2025, se crearon más de 45 universidades sin planificación ni evaluación técnica, dejando instituciones con estructuras frágiles, escasa capacidad docente y limitada infraestructura.
- La implementación del licenciamiento permanente exige una supervisión posterior continua, oportuna y estratégica.
- Distintos niveles de madurez institucional en las universidades requieren de una supervisión diferenciada, que no imponga criterios uniformes, sino que reconozca la diversidad del sistema y promueva decisiones proporcionales, informadas y preventivas.

Medida 6. Brindar información, asesoría y acompañamiento técnico a las instituciones públicas de educación superior para la obtención de recursos que les permitan:

- Solicitar recursos públicos ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), durante la formulación del presupuesto anual, así como ajustes normativos para impulsar un financiamiento estratégico.
- Identificar y elaborar postulaciones a proyectos a fondos complementarios para el financiamiento de iniciativas en investigación e innovación.
- Gestionar procesos de financiamiento que permitan incrementar su presupuesto para fines estratégicos.

Diagnóstico

- Asimetría técnica entre el personal administrativo y presupuestal de las universidades, los institutos y los gobiernos regionales respecto a los funcionarios del MEF, lo que limita la capacidad de las instituciones de educación superior de sustentar sus necesidades de recursos públicos y cumplir con los procesos y formatos especializados exigidos.
- Asimetría de información entre las universidades, los institutos y las escuelas respecto a las oportunidades de fondos complementarios al presupuesto público, a nivel nacional (Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación [Concytec] y Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación [ProInnovate]) e internacional, para financiar proyectos de innovación, excelencia académica o investigación, lo que limita y afecta el aprovechamiento de estas oportunidades.

Medida 7. Acelerar el licenciamiento de institutos y escuelas de educación tecnológica y pedagógica

- Modificar el modelo de licenciamiento institucional de los institutos y escuelas para que se prioricen CBC estratégicas bajo un enfoque de regulación inteligente (ágil, no burocrática).

- Fortalecer las capacidades del Minedu.
- Brindar incentivos financieros a los gobiernos regionales para acelerar el licenciamiento de la oferta pública de institutos y escuelas.
- Brindar incentivos a los institutos y las escuelas privadas licenciados para que mantengan sus CBC.

Diagnóstico

- Se aprobaron 25 planes regionales de optimización de la oferta de institutos y escuelas, pero no se generó el cierre de ningún instituto.
- El Minedu tiene a su cargo supervisar y licenciar más de 1000 instituciones (casi 8 veces la cantidad de universidades), pero cuenta con menos de la mitad del presupuesto asignado a la Sunedu para dicho fin y limitado equipo humano.
- Los gobiernos regionales no tienen incentivos para pasar a sus institutos por un proceso de optimización o uno de aseguramiento efectivo de la calidad.

Medida 8. Potenciar el cuerpo docente de las instituciones de educación superior

- Identificar mecanismos que permitan promover el retiro de docentes de instituciones públicas en edad de pensión.
- Atraer profesionales e investigadores expertos en uso de herramientas tecnológicas y pedagógicas para la investigación e innovación productiva.
- Desarrollar las competencias digitales que favorezcan la innovación en educación superior.

Diagnóstico

- La mayoría de los docentes no tienen incentivos de retiro porque el régimen previsional no asegura ingresos dignos, resultando en una permanencia forzada que frena la renovación de la plana docente. En las universidades públicas, el 64 % de los docentes tiene más de 55 años (SIU, 2024).
- La implementación de la educación a distancia y la innovación tecnológica en las universidades, los institutos y las escuelas públicas requiere de profesionales con experiencia en modelos de educación virtual y transformación tecnológica.

Medida 9. Incorporar los objetivos estratégicos de la PNESTP en los sistemas administrativos

- Alinear objetivos e indicadores de la PNESTP con los instrumentos de planificación, presupuesto, inversión y contratación pública. Ello garantizará que la PNESTP se aterrice en actividades operativas implementables.
- Actualizar los programas presupuestales (PP) de educación superior, adaptando sus marcos lógicos a los objetivos definidos en la PNESTP, y reactivar los instrumentos de financiamiento por resultados (financiamiento estratégico) para financiar proyectos específicos con universidades e institutos.

Diagnóstico

- Existen metas nacionales en acceso, calidad y pertinencia de la educación pública aprobada en la PNESTP. Sin embargo, no hay obligatoriedad de que la ejecución del presupuesto, las contrataciones y la inversión pública se oriente a estos objetivos. La eficacia promedio de la política alcanza apenas el 29.5 %, ubicándose en un nivel inicial de implementación (Minedu, 2023).

Medida 10. Brindar autonomía presupuestal a las instituciones de educación tecnológica, pedagógica, artística y técnico-productiva que cumplan estándares de excelencia

- Convertir a los institutos y escuelas públicas con estándares de excelencia en unidades ejecutoras.
- Desarrollar PP para las diferentes ofertas formativas o definir mecanismos que permitan medir brechas, valorarlas y conocer el valor de la inversión anual destinada al cierre.

Diagnóstico

- No se conocen brechas de la calidad de la educación en varias ofertas formativas, ni es posible determinar el volumen de inversión de recursos necesarios para cerrar esta brecha. No se conoce el valor de la inversión en estas instituciones, dado que no todos disponen de PP.
- La Ley N.º 31748, de 2023, brinda marco regulatorio para la creación de las unidades ejecutoras dentro de los gobiernos regionales para mejorar la supervisión y trazabilidad de sus recursos.
- Ser una unidad ejecutora permite una mayor autonomía en la gestión de recursos, por lo que es un incentivo para los institutos y las escuelas públicas que cumplan con condiciones o estándares de excelencia.

Eje estratégico 3. Tránsito y permanencia en la educación superior y técnico-productiva

El acceso a la educación superior está aumentando, pero de manera poco pertinente. Los postulantes están en aumento y priorizan el acceso a carreras universitarias tradicionales (Derecho, Administración, etc.) pese a que el mercado laboral demanda mayor cantidad de perfiles técnicos. Lo paradójico es que la falta de recursos económicos sigue siendo una barrera para acceder a la educación superior. Por otro lado, la negativa de las universidades públicas a incrementar

sus vacantes ha hecho que la expansión de la matrícula se concentre principalmente en instituciones privadas con pensiones por debajo de los S/ 1000 mensuales. En esa línea, la falta de recursos económicos (29.7 %) y la necesidad de trabajar (25.4 %) son las principales limitantes para el ingreso a la educación superior. Asimismo, gran parte de los estudiantes de educación superior trabaja durante los estudios (48.4 %) o está en condición de pobreza (13.2 %), situaciones que se asocian a la alta deserción estudiantil (26.3 %) (según la Encuesta Nacional de Hogares [Enaho] de 2024).

Medida 11. Promover el tránsito inmediato a la educación superior para estudiantes de educación secundaria, con estrategias que incluyan:

- Orientación vocacional.
- Información sobre las diferentes trayectorias educativas existentes.
- Asesoría en sus procesos de postulación a universidades e institutos.
- Mayor y mejor nivel de financiamiento de la ESTP.
- Información sobre instrumentos de financiamiento de la ESTP.

Diagnóstico

- Solo 1 de cada 3 egresados de secundaria transita inmediatamente a la educación superior.
- El proceso de postulación a una institución de educación superior genera altos niveles de ansiedad y estrés entre los jóvenes preuniversitarios y afecta tanto su desempeño como su bienestar (Chávez & Chávez, 2014; Pineda, 2023; Valdez *et al.*, 2019).
- El 37.2 % de becarios (2024-2025) señalaba no haber recibido orientación vocacional para elegir su carrera actual.
- La plataforma Ponte en Carrera, dedicada a la toma de decisiones de los estudiantes y a orientarlos vocacionalmente, está desactualizada.
- La mayoría de los exámenes de admisión a las instituciones de educación superior priorizan la memorización sobre el desarrollo del pensamiento crítico (Lilyan, 2022).
- Más de 102 000 postulantes (Cappes, 2024) del programa de becas debe migrar para poder estudiar, lo que representa un gasto que muchos no pueden afrontar.

Medida 12. Articular la educación secundaria con la técnico-productiva de excelencia y el mercado laboral

- Elaborar e implementar la norma de licenciamiento de Cetpro.
- Avanzar hacia un mecanismo de presupuesto por resultados para Cetpro, para dimensionar claramente nivel de inversión y brechas a subsanar.
- Identificar estrategias que no condicionen la oferta de educación secundaria técnica con la de los Cetpro, pero que garanticen certificación y transitabilidad tanto a Cetpro como a escuelas e institutos tecnológicos.
- Identificar un conjunto de Cetpro con potencial de excelencia y financiar la actualización de su oferta vinculada a las necesidades productivas del territorio.

Diagnóstico

- Hay una alta fragmentación de la oferta de institutos, escuelas y Cetpro. Existen 1094 de estas instituciones, y el 65 % tiene menos de 500 estudiantes⁶².
- Recién en 2022, Minedu pone en agenda la oferta de educación secundaria técnica, a partir de una nueva normativa que gatilla la construcción del modelo y la proyección de la oferta.
- El programa Mi Oportunidad Técnica constituye un esfuerzo inicial del Minedu para articular la secundaria con los Cetpro, aunque poco más de 2000 estudiantes tuvieron esta experiencia formativa (gob.pe, 2025b).
- Aunque existe normativa que regula la transitabilidad entre secundaria y Cetpro (Resolución Viceministerial N.º 176-2021-Minedu y Resolución Viceministerial N.º 146-2024-MINEDU), su implementación

⁶² De acuerdo con el Padrón de Servicios Educativos del Minedu de junio de 2025.

es mínima: solo 24 instituciones educativas en Lima Metropolitana han establecido convenios, lo que refleja una débil articulación y la urgencia de optimizar la oferta técnico-productiva.

- La normativa de reconocimiento de aprendizajes modulares (2025) es un gran esfuerzo de articulación entre la secundaria técnica y los Cetpro.
- La Ley N.º 28044, Ley General de Educación de 2003, y su reglamento, brinda marco normativo que habilita la optimización de los Cetpro, al establecer las disposiciones para su creación, reorganización, fusión, escisión y cierre. Estas normas reconocen la necesidad de ordenar y racionalizar la oferta educativa técnico-productiva, facultando a los gobiernos regionales y al Minedu a implementar procesos de reorganización institucional que aseguren la continuidad de estudios, la validez de certificados y la protección de los estudiantes.
- La normativa de educación secundaria condiciona la oferta de este nivel a la existencia de oferta técnico-productiva en los Cetpro.
- La normativa vigente sobre licenciamiento limita el ajuste y la creación de la oferta formativa de Cetpro del sector público.
- Existen metodologías desarrolladas por el Minedu para conectar la oferta formativa con la demanda de sectores productivos que pueden utilizarse para la articulación en territorio.

Medida 13. Incrementar vacantes en las universidades públicas con estándares de excelencia

- Modificar la Ley Universitaria para dar la competencia de definir el número de vacantes a los vicerrectores académicos de las universidades públicas.
- Incrementar el presupuesto de las universidades públicas con estándares de excelencia, a partir de una nueva metodología de costeo de las vacantes en las carreras con mayor demanda social, productiva y laboral.

Diagnóstico

- En 2024, solo 6 de cada 10 postulantes ingresaron a alguna universidad, pero la brecha entre instituciones es profunda: mientras las universidades privadas admiten al 88.7 % de sus postulantes (dejando fuera a 46 100 jóvenes), las públicas solo admiten al 24.7 % de los postulantes, y dejan fuera a 227 200 jóvenes.
- Pese al incremento significativo del presupuesto público de universidades (de S/ 4996 millones en 2018 a más de S/ 7400 millones en 2024), la cantidad de vacantes ofrecidas se ha mantenido estancada. Las universidades privadas incrementaron su matrícula en 62.7 %, mientras que en las públicas cayó en 4.3 % entre 2019 y 2024.
- La creación de nuevas universidades como solución es costosa y lenta: se requieren 7 años, en promedio, para que una nueva universidad funcione con condiciones mínimas, según análisis del Minedu y organismos internacionales.
- El Minedu implementó una estrategia de ampliación exitosa de vacantes en 2020 y 2021, pero hubo oposición de las universidades públicas, pues los decanos son quienes proponen el número de vacantes para los procesos de admisión, según la Ley Universitaria.

Medida 14. Ampliar la oferta de instrumentos de financiamiento de la demanda

- Revisar la gobernanza del Pronabec.
- Evaluar los instrumentos de financiamiento de la demanda existentes para optimizarlos y potenciarlos.
- Proponer una oferta diversa de instrumentos de financiamiento de la demanda:
 - Modelos de crédito-beca o beca por impuestos para los estudiantes de escasos recursos económicos
 - Crear fondos de garantía estatal que faciliten la entrega de créditos educativos a bajo costo para estudiantes con limitada liquidez.

Diagnóstico

- El financiamiento de la demanda de educación superior es insuficiente.
- Beca 18 solo cubre el 2.4 % de la matrícula nacional, dado que es una beca de alto costo diseñada para un grupo reducido de estudiantes con alto desempeño académico y en condición de pobreza.
- El 60 % de las familias peruanas (incluyendo las que no están en condición de pobreza) no puede cubrir los costos de estudiar educación superior (Arias Ortiz *et al.*, 2025).
- La tasa de transición inmediata (TTI) a la educación superior casi no ha cambiado en 10 años y sigue siendo baja (36.6 % en 2014 vs. 37.8 % en 2024).

Medida 15. Fomentar la educación superior a distancia (ESD) en las universidades públicas

- Promover mecanismos para incentivar el incremento de la oferta formativa de educación a distancia y el desarrollo de competencias digitales y pedagógicas de los docentes universitarios.
- Financiar la provisión de infraestructura tecnológica en formato de *hubs* digitales.
- Promover el intercambio de experiencias con universidades extranjeras especializadas en educación a distancia para la generación de programas virtuales de excelencia.

Diagnóstico

- La educación semipresencial y a distancia pasó de ser 2.5 % de la matrícula de pregrado en 2019 a representar la tercera parte de la matrícula (34.3 %) en 2023, según la Enaho.
- Las universidades privadas tienen una mayor concentración de matrícula en modalidades no presenciales (42 %) en comparación a las universidades públicas (11 %) (según la Enaho de 2023).
- El 73 % de los nuevos programas creados entre 2022 y 2025 es de una modalidad no presencial.
- Existe mayor capacidad y predisposición de las instituciones privadas hacia la innovación y la diversificación de las modalidades de enseñanza, priorizando la atención de las demandas educativas del mercado, que de las públicas.

Eje estratégico 4. Pertinencia de la educación superior

El crecimiento de la matrícula en educación superior en los últimos años requiere poner el foco en la empleabilidad de sus egresados. Entre 2019 y 2023, la cantidad de egresados universitarios anuales aumentó en 36 % (Siries-Minedu); en 2024, el número de

egresados fue más de 160 000. Sin embargo, en 2024, solo el 6 % de los puestos demandados por el mercado laboral formal son perfiles universitarios (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE], 2024); esto es alrededor de 29 000 puestos para universitarios. La desconexión entre la oferta educativa y la demanda laboral genera un escenario de baja pertinencia de los perfiles profesionales.

Medida 16. Facilitar la transitabilidad entre las diferentes ofertas formativas de ESTP, mediante el Marco Nacional de Cualificaciones de Perú (MNCP)

- Aumentar el ritmo de poblamiento del MNCP para alcanzar su plena implementación a 2030.
- Diseñar e implementar rutas formativas que permitan el reconocimiento de aprendizajes previos y los aprendizajes logrados en las diferentes modalidades de educación superior, que luego puedan migrar a la estructura del MNCP.

Diagnóstico

- La Ley Universitaria señala en su artículo 40 que las carreras de pregrado se pueden diseñar según módulos de competencia profesional para permitir la obtención de certificados y facilitar la incorporación al mercado laboral.
- El MNCP viene siendo implementado en Perú desde el Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional (PMESUT). En 2023, logró un plan de implementación aprobado (Resolución Viceministerial N.º 174-2023-Minedu), que prioriza sectores estratégicos como agroindustria, minería, construcción y tecnologías de la información. Posteriormente, el MNCP inició sus acciones tendientes al poblamiento con el sector turismo y a 2025 tiene los estudios necesarios para iniciar el poblamiento.
- El MNCP seguirá avanzando en su implementación a través de la PMESTP, con fondos del BID.
- El sector logística y operaciones muestra gran potencial: las exportaciones peruanas crecieron 27.3 % en el primer trimestre de 2025, alcanzando un récord histórico de USD 84 327 millones en el año (gob.pe, 2025a). El Puerto de Chancay, inaugurado en 2025, movilizó más de USD 718 millones en exportaciones en su primer año, y se proyecta que incremente el comercio exterior en más de 18 % respecto a 2024 (Andina, 2025).

Medida 17. Alinear la educación superior a las necesidades productivas y de innovación del país

- Revisar las metodologías de pertinencia y optimización, y evaluar el avance en su implementación en territorio.

- Impulsar acciones vinculadas a asegurar la pertinencia de la oferta formativa en los territorios, tales como mesas de trabajo o espacios de articulación entre los gobiernos regionales y organismos del estado vinculados al trabajo, la producción y la innovación, así como el sector privado en el territorio.
- Alinear la investigación aplicada que se desarrolla en las instituciones de educación superior con las demandas de los sectores productivos y las necesidades de desarrollo del país.

Diagnóstico

- Perú ha desarrollado con éxito la metodología de las mesas ejecutivas (Ghezzi, 2019) para resolver problemas de coordinación entre el sector público y privado.
- Desde el PMESUT, el Minedu desarrolló metodologías para determinar la pertinencia de la oferta de educación superior en función a necesidades productivas y económicas del territorio: una para educación tecnológica y otra para universitaria.

Medida 18. Medir la situación de empleabilidad de los egresados de instituciones de educación superior

- Desarrollar una estrategia para que las instituciones educativas puedan lograr un nivel de seguimiento a egresados que les permita tomar decisiones.
- Vincular las encuestas a egresados a indicadores que informen sobre la calidad de la oferta de educación superior a niveles de desagregación que permitan la toma de decisiones respecto a programas formativos, modalidades (distancia, microcredenciales, etc.) e instituciones educativas (Fernández et al., 2025).
- Incorporar en el SIESTP un módulo sobre la situación de empleabilidad de los egresados de instituciones de educación superior.

Diagnóstico

- Aproximadamente, el 50 % de los egresados universitarios menores de 30 años están en trabajos informales (según la Enaho de 2024).
- El Estado no cuenta con un sistema robusto y continuo de seguimiento de egresados que muestre si la inversión pública en educación superior se traduce en trayectorias laborales sólidas y exitosas.
- Solo se tendrá información de egresados a partir de la Encuesta Nacional a Estudiantes y Egresados de Educación Superior Universitaria 2024, financiada por el PMESUT.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) resalta la importancia de contar con datos sobre resultados laborales de egresados como herramienta para evaluar el desempeño del sistema de educación superior y la calidad de la educación.
- El seguimiento a egresados es una actividad costosa para las instituciones educativas. No hay cultura instalada en las instituciones y no hay incentivos para implementarlo, pues pondría en evidencia los desafíos de calidad y pertinencia de muchas de las instituciones.

Eje estratégico 5. Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)

Pese a que la cantidad de publicaciones realizadas por las universidades públicas se ha incrementado en 300 % entre 2018 y 2022, pasando de 12 000 a 36 000

(SCImago IBER), la inversión en investigación es extremadamente baja en relación con el producto bruto interno (PBI). La capacidad investigadora se encuentra altamente concentrada en un reducido número de universidades, y la articulación con el sector productivo es incipiente.

Medida 19. Promover la producción científica de universidades

- Aumentar el número de docentes investigadores a través de incentivos como programas de intercambio con otras universidades y becas de posgrado para docentes.
- Promover mayores niveles de I+D+i a través de inversiones del sector público o desde el sector privado de forma directa o indirecta; por ejemplo, a través de instrumentos como el SxI.
- Potenciar la producción científica en sectores de mayor necesidad; por ejemplo, a través de fondos concursables específicos.
- Mejorar la calidad de los laboratorios (infraestructura y equipamiento).
- Vincular la producción científica a la carrera profesional de los docentes.

Diagnóstico

- Perú invierte 0.16 % del PBI en I+D, muy por debajo del promedio de países con ingresos medios (2.08 %) (Banco Mundial, 2022).
- Perú ocupó la posición 80 a nivel mundial y la 8 en América Latina (gob.pe, 2025c) en el Índice Global de Innovación (GII) 2025⁶³.
- El Minedu, a través de PMESUT, apoyó la producción científica en universidades durante hasta 2025. Por medio de fondos concursables, facilitaron acceso a sistemas de información para la investigación actual (CRIS), capacitación, mejora de la gestión de innovación e investigación.

En conjunto, los 5 ejes estratégicos y las medidas propuestas configuran una agenda integral de transformación de la ESTP, orientada a pasar de un enfoque centrado en el logro de condiciones mínimas hacia uno que promueva calidad, pertinencia, innovación e impacto en el desarrollo del país. El desafío no radica en introducir nuevos instrumentos o ajustes normativos, sino en articular de manera coherente la gobernanza, el aseguramiento de la calidad, el financiamiento, la trayectoria estudiantil, la vinculación productiva y la I+D+i dentro de una visión sistémica, de largo plazo y que permita alcanzar lo propuesto en la PNESTP. Avanzar en esta agenda exige decisiones políticas sostenidas, fortalecimiento institucional y coordinación efectiva entre el Estado, las instituciones educativas y el sector productivo, de modo que la educación superior se consolide como un factor clave de movilidad social, productividad, competitividad económica e innovación para Perú.

⁶³ El GI mide capacidades y resultados en innovación, incluyendo educación STEM, infraestructura tecnológica y producción de conocimiento.

Referencias

- Alba-Vivar, M, Flor-Toro, J. L., & Magnaricotte, M. (2022). *College Licensing and Reputation Effects on the Labor Market*. Presentado en LACEA-LAMES 2022.
- Arias, E., Elacqua, G., López Sánchez, A., Téllez Fuentes, J., Peralta, R., Ojeda, M., Blanco Morales, Y., Pedró, F., Vieira do Nascimento, D., & Roser Chinchilla, J. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes*. BID. <https://publications.iadb.org/es/educacion-superior-y-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-financiamiento-para-los-estudiantes>
- Arias Ortiz, E., Dueñas, X., Elacqua, G., Giamb Bruno, C., Mateo Díaz, M., & Pérez Alfaro, M. (2021). *Hacia una educación 4.0: 10 módulos para la implementación de modelos híbridos*. BID. <https://publications.iadb.org/es/hacia-una-educacion-40-10-modulos-para-la-implementacion-de-modelos-hibridos>
- Arias Ortiz, E., Dulce Salcedo, O. V., Calvo, S., Morales, K., & Mori, J. (2025). *El gasto real de estudiar educación superior en América Latina ¿cuánto invierten las familias y qué apoyo financiero reciben los estudiantes?* <https://doi.org/10.18235/0013574>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Apoyo al Diseño de la implementación de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva y al Diálogo con el Sector Educación (PE-T1483)*. <https://www.iadb.org/es/proyecto/PE-T1483>
- Banco Mundial. (2022). *Gasto en investigación y desarrollo (% del PBI)*. Instituto de Estadística de la Unesco. <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>
- Barber, M., Bird, L., Fleming, J., Titterton-Giles, E., Edwards, E., & Leyland, C. (2021). *Gravity assist: propelling higher education towards a brighter future: report of the digital teaching and learning review*. Office for Students. <https://www.officeforstudents.org.uk/digitalreview/>
- Barrios Ipenza, E., & Olivo Chang, D. (2019). La educación a distancia como oportunidad de equidad y democratización en el Perú. En *Prospección de la Educación a Distancia en América Latina y el Caribe* (pp.167-193). Virtual Educa, Caled, UAP, UTPL.
- Barr, N. (2011). Financing Higher Education: Lessons from economic theory and operational experience. En *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia*. ANU Press.
- Baxto, W., Amaro, R., & Mattar, J. (2019). Distance Education and the Open University of Brazil: History, Structure, and Challenges. *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 20(4). <https://doi.org/10.19173/irrodl.v20i4.4132>
- Beltrán Arias, D. J. (2018). *Servicio de Asistencia Técnica para la elaboración de una propuesta estratégica para el posicionamiento de los Institutos Superiores Tecnológicos en el presupuesto público*. Segundo Entregable de la Orden de Servicio N.º 0005607 de 2018.
- Benavides, M., Puch, M., & Saldarriaga, A. (2022). Educación universitaria y la emergencia de la educación virtual en el contexto de la pandemia por Covid-19: antecedentes, consecuencias, respuestas y desafíos [documento preparado para el IDA].
- Card, D., & Solis, A. (2022). Measuring the effect of student loans on college persistence. *Education Finance and Policy*, 17(2), 335-366. https://doi.org/10.1162/edfp_a_00342
- Chávez, H., & Chávez, J. (2014). Ansiedad ante los exámenes en los estudiantes del Centro Preuniversitario - UNMSM ciclo 2012-I. *Revista de Investigación en Psicología*, 17(2), 187-201, <https://doi.org/10.15381/rinvp.v17i2.11266>
- Centro para el Análisis de Políticas Públicas de Educación Superior (Cappes). (2022). El futuro de la educación universitaria a distancia en el Perú: retos y posibilidades. <https://peru.unir.net/wp-content/uploads/sites/2/2022/06/Informe-Estudio-CAPPES-Mayo22.pdf>
- Centro de Análisis de Políticas Públicas en Educación Superior (Cappes). (2024). *Radar de mercado de octubre. Migración de postulantes: enfoque regional y por programas académicos*.
- Cuenca, R. (2015). *La educación universitaria en el Perú: democracia, expansión y desigualdades*. IEP.
- Cuenca, R., & Reátegui, L. (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú*. IEP.
- Díaz-Infante, N., Lazar, M., Ram, S., & Ray, A. (2022, 20 de julio). *Demand for online education is growing. Are providers ready?* McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/demand-for-online-education-is-growing-are-providers-ready>
- Diris, R., & Ooghe, E. (2018). The economics of financing higher education. *Economic Policy*, 33(94), 265-314. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiy003>
- Fernández, R., Novella, R., Arias Ortiz, E., Rosas-Shady, D., Rucci, G., & Prada, M. F. (2025). *Micro-credentials and Short Courses in Latin America and Caribbean Region*. IDB. <https://publications.iadb.org/en/micro-credentials-and-short-courses-latin-america-and-caribbean-region>
- Ferreira, M. M. (2017). The demand side of the higher education expansion. En *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean* (pp. 149-198). World Bank.
- Ferreira, M. M., Dinarte Díaz, L., Urzúa, S., & Bassi, M. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean. Directions in Development—Human Development*. Banco Mundial. <https://hdl.handle.net/10986/26489>

- Ferreira, M. M., Dinarte, L. D., Urzúa, S., & Bassi, M. (2021). *La vía rápida hacia nuevas competencias: Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/287541632981920194/pdf/Main-Report.pdf>
- Franco, M., Meneses, F., & Sánchez, A. (2021). *Educación superior y transformación digital en tiempos de pandemia: desafíos y aprendizajes en América Latina*. Santiago de Chile: Unesco-lesalc, BID.
- García de Fanelli, A. (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina. *Propuesta Educativa*, 2(52), 111-126.
- García de Fanelli, A. (2023). Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. En *Diez Ejes Para Repensar La Educación Superior Del Mañana En América Latina y El Caribe - Una Contribución a La Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO - Artículos de Expertos* (pp. 128-146). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387027>
- gob.pe. (2025a, 7 de mayo). *Exportaciones peruanas despegan con fuerza en 2025 y crecen 27,3% en el primer trimestre*. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/1163768-exportaciones-peruanas-despegan-con-fuerza-en-2025-y-crecen-27-3-en-el-primer-trimestre>
- gob.pe. (2025b, 5 de agosto). *Minedu inicia inscripciones para Mi Oportunidad Técnica para escolares*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/1221638-minedu-inicia-inscripciones-para-mi-oportunidad-tecnica-para-escolares>
- gob.pe. (2025b, 26 de septiembre). *Perú en el Índice Global de Innovación 2025: retos y oportunidades*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/7217760-peru-en-el-indice-global-de-innovacion-2025-retos-y-oportunidades>
- Global Market Insights. (2022). *eLearning Market size worth \$1 Tn by 2028*. <https://www.gminsights.com/pressrelease/elearning-market>
- Hearn, J. C. (2015). *Outcomes-Based Funding in Historical and Comparative Context*. <https://www.luminafoundation.org/files/resources/hearn-obf-full.pdf>
- Herbaut, E., & Geven, K. (2020). What works to reduce inequalities in higher education? A systematic review of the (quasi-)experimental literature on outreach and financial aid. *Research in Social Stratification and Mobility*, 65. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2019.100442>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures: The Achilles heel of governance. *Regulation & Governance*, 10(4), 301-313. <https://doi.org/10.1111/rego.12091>
- Huanca-Arohuana, J., Supo-Condori, F., Sucari León, R., & Supo Quispe, L. (2020). El problema social de la educación virtual universitaria en tiempos de pandemia, Perú. *Innovaciones Educativas*, 22(especial), 115-128. <https://doi.org/10.22458/ie.v22iEspecial.3218>
- International Council for Open and Distance Education (ICDE). (2017). *Open and Distance Education. Policy Briefing*. Australia: Autor.
- Instiglio. (2020). *Producto 2: Revisión bibliográfica de tres experiencias internacionales sobre mecanismos de financiamiento por desempeño en Educación Superior. Consultoría para el diseño de un nuevo mecanismo mejorado para el instrumento de Convenios de Gestión con universidades públicas de Perú* [producto desarrollado en el marco del Contrato N° 056-2020-MCEBS].
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). (2023). *Informe de Gestión 2023*. <https://web.icetex.gov.co/documents/20122/142159/informe-de-gestion-2023.pdf>
- Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2017). Aseguramiento de la calidad en América Latina. *Educación Superior y Sociedad*. <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/34/34>
- Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2020a). *La garantía de calidad y los criterios de acreditación en la educación superior: perspectivas internacionales*. <https://www.clasco.org/wp-content/uploads/2020/06/Criterios-de-acreditacio%CC%80n-1.pdf>
- Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2020b). *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después; análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. UNESCO IESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375125>
- Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2021). *Orientaciones para la continuidad del servicio educativo superior Universitario. Propuestas de contenido para un policy brief*. Caracas.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). *Educación* [set de datos]. <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/education/>
- James, R., Tynan, B., Baijnath, N., & Teixeira, A. (2013). *Open and Distance Education. Policy Briefing*. Australia: ICDE.
- Karakhanyan, S. (2022). *Calidad y relevancia de los programas en la educación superior*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389872_spa
- Lilyan, R. (2022). *¿Es el enfoque correcto?: El problema de la modalidad de ingreso por examen de admisión a las universidades nacionales del Perú*. Facultad de Letras y Ciencias Humanas PUCP. https://files.pucp.edu.pe/facultad/generales-letras/wp-content/uploads/2022/06/15113956/¿Es-el-enfoque-correcto_-El-problema-de-la-modalidad-de-ingreso-por-examen-de-admision-a-las-universidades-nacionales-del-Peru.docx.pdf

- Locatelli, R. (2018). La educación como bien público y común. Reformular la gobernanza de la educación en un contexto cambiante. *Perfiles Educativos*, 40(162), 178-196. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2018.162.59195>
- Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2020). Upstream and downstream impacts of college merit-based financial aid for low-income students: Ser Pilo Paga in Colombia. *American Economic Journal. Economic Policy*, 12(2), 193-227. <https://doi.org/10.1257/pol.20180131>
- Lustosa Rosario, A. C., Yaacov, B. B., Franco Segura, C., Arias Ortiz, E., Heredero, E., Botero, J., Brothers, P., Payva, T., & Spies, M. (2021). *Higher education digital transformation in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003829>
- Melguizo, T., Sanchez, F., & Velasco, T. (2016). Credit for low-income students and access to and academic performance in higher education in Colombia: A regression discontinuity approach. *World Development*, 80, 61-7. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.11.018>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2020). *Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1481464/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20Superior%20y%20T%C3%A9cnico-Productiva.pdf?v=1656481175>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2020b). *Informe sobre el abandono de estudiantes universitarios en el contexto del COVID-19*. Lima.
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2021a). *La universidad peruana: de la educación remota a la transformación digital. El sistema universitario frente al COVID-19 durante 2020 y 2021*. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/7724>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2021b). *Reporte anual de seguimiento 2021 de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva*. http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2022/pdf/Reporte_de_Seguimiento_2021_de_la_Politica_Nacional_de_Educacion_Superior_y_Tecnico-Productiva.pdf
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2021c). *Reporte sobre la interrupción de estudios universitarios en el Perú, en el contexto del COVID-19*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/7742>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2021d). *Reporte anual de seguimiento 2021 de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva*. https://www.minedu.gob.pe/transparencia/2022/pdf/Reporte_de_Seguimiento_2021_de_la_Politica_Nacional_de_Educacion_Superior_y_Tecnico-Productiva.pdf
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2022a). *Reporte de seguimiento de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva correspondiente al año 2022*. <http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2023/pdf/reporte-de-seguimiento-de-la-politica-nacional-de-educacion-superior-ytecnico-productiva-16-de-juniodel-2023.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2022b). *Lineamientos para la emisión de opinión técnica del Ministerio de Educación sobre solicitudes y proyectos de ley de creación de universidades públicas*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/8392>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2022c). *Marco Nacional de Cualificaciones del Perú*. PMSUT. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/8454>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2023). *Reporte de seguimiento, informe de evaluación, matriz de compromisos y reporte de cumplimiento de políticas nacionales 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7007955/5969368-reporte-de-seguimiento-informe-de-evaluacion-matriz-de-compromisos-y-reporte-de-cumplimiento-de-politicas-nacionales.pdf?v=1727465294>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2025a). *Magnitudes. Estadística de la Calidad Educativa*. <https://escale.minedu.gob.pe/magnitudes>
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2025b). *Registra - Sistema de Gestión Académica*.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2022). *Planes de Fomento a la Calidad*. gov.co. <https://www.minedu.gov.co/portal/Educacion-superior/Planes-de-Fomento-a-la-Calidad/411744:Planes-de-Fomento-a-la-Calidad>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2024). *Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) con proyecciones al 2025. Informe: Demanda de Ocupaciones en Perú 2025 - EDO*. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/6312746-encuesta-de-demanda-ocupacional-edo-con-proyecciones-al-2025>
- Moreno, C. I., & Muñoz Aguirre, C. (2022). El regreso del Estado en la educación superior de América Latina: reformas legales hacia un neo-estatismo colegiado. *Revista de la Educación Superior*, 49(194), 65-87. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1125>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics 2018: Concepts, Standards, Definitions and Classifications*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264304444-en>
- Pedro, F. (2022, 18 de enero). *Francesc Pedro: "Si hay que definir el para qué de la autonomía universitaria es muy importante que se haga desde una agencia que no está capturada por el sector"*. Unesco. <https://www.unesco.org/es/articles/francesc-pedro-si-hay-que-definir-el-para-que-de-la-autonomia-universitaria-es-muy-importante-que-se>
- Pineda. (2023). *Ansiedad ante exámenes en estudiantes preuniversitarios peruanos* [tesis de licenciatura en Psicología de la Universidad Peruana Cayetano Heredia]. <https://repositorio.upch.edu.pe/entities/publication/461df348-3eea-4f6a-a795-b95cff9c9db1f>

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2025, 26 de septiembre). *Perú en el índice Global de Innovación 2025: retos y oportunidades*. gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/7217760-peru-en-el-indice-global-de-innovacion-2025-retos-y-oportunidades>
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec). (2023). *Memoria Anual del PRONABEC 20202*. <https://www.gob.pe/institucion/pronabec/informes-publicaciones/4179282-memoria-anual-del-pronabec-2022>
- Qayyum, A., & Zawacki-Richter, O. (2018). *Open and Distance Education in a Digital Age*. In *Open and Distance Education in Australia, Europe and the Americas*. SpringerBriefs in Education. https://doi.org/10.1007/978-981-13-0298-5_1
- Rama, C. (2017). La tercera generación de regulaciones de la educación superior a distancia en América Latina. *Revista Diálogo Educativo*, 17(54). <https://doi.org/10.7213/1981-416x.17.054.ds02>
- Sabzalieva, E., Mutize, T., & Yerovi, C. (2022). *Mentes en movimiento: oportunidades y desafíos para la movilidad virtual de estudiantes en un mundo pospandémico*. Iesalc. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380989>
- Salmi, J. (2020). *COVID's Lessons for Global Higher Education: Coping with the Present While Building a More Equitable Future*. Lumina Foundation. <https://www.luminafoundation.org/wp-content/uploads/2020/11/covids-lessons-for-global-higher-education.pdf>
- Solis, A. (2017). Credit access and college enrollment. *The Journal of Political Economy*, 125(2), 562-622. <https://doi.org/10.1086/690829>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu). (2020). *Anexo 01: Modelo de Licenciamiento de programas en las modalidades semipresenciales y a distancia*. Lima. <https://www.sunedu.gob.pe/disposiciones-prestacion-servicio-educativo-superior-uni-versitario-modalidades-semipresencial-distancia/>
- Tait, A. R. (2022). *Report from the ICDE Quality Network: Global quality perspectives on open, flexible and distance learning 2021*. Oslo: ICDE.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco). (2022). *Quality assurance and recognition of distance higher education and TVET*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373754>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), & United Nations International Children's Emergency Fund (Unicef). (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382919_spa
- Unesco Institute of Statistics. (2024). *International Standard Classification of Education ISCED 2011*. <https://www.openemis.org/wp-content/uploads/2018/04/unesco-international-standard-classification-education-isced-2011-en.pdf>
- Valdez, A., Becerra-Ureta, N., Melgarejo-Solano, B., & Huarancca-Mallqui, J. (2019). Nivel de ansiedad en adolescentes de una institución preuniversitaria de Lima Norte. *Peruvian Journal of Health Care and Global Health*, 3(1), 12-16. <http://52.37.22.248/index.php/hgh/article/view/31>
- Van Damme, D. (2004). Standards and Indicators in Institutional and Programme Accreditation in Higher Education: A Conceptual Framework and a Proposal. En L. Vlăsceanu y L. C. Barrows (eds.), *En Indicators for institutional and programme accreditation in higher/tertiary education* (pp. 125-157). Unesco-Cepes.
- Velazco Lozada, A., & Rugel Oyola, A. (2019). La educación a distancia en el Perú: Retos y Desafíos. En *Prospectiva de la Educación a Distancia en América Latina y el Caribe* (pp. 220-231). Virtual Educa, Caled, UAP, UTPL.
- Villamayor, M. (2024). *Educación a distancia y transformación digital en América Latina: desafíos y oportunidades para la educación superior*. Buenos Aires: Editorial Académica Española.
- Ward, J. D., Pisacreta, E. D., Weintraut, B., & Kurzweil, M. (2020). *An overview of state higher education funding approaches: Lessons and recommendations*. Ithaca S+R.
- Wells, R., Cuenca, R., Blanco Ramirez, G., & Aragón, J. (2018). Geographic mobility and social inequality among Peruvian university students. *Higher Education*, 75(3), 449-469. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0149-6>
- World Economic Forum (WEF). (2025). *Future of Jobs Report 2025*. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_Report_2025.pdf?_gl=1*x30kn1*_up*MQ..*_gs*MQ.&gclid=Cj0KCQjw_IXQBhCkARIsADqELbJ2wbzeuI17KWndhNsLX4DfaT_BBgSk74nGKPRQMjO-gwRguqzLKcaAg28EALw_wcB&gbraid=0AAAAAoVy5F7cR0Ry4R8ncwE8akf5_uRxD
- Yamada, G., Lavado, P., & Oviedo, N. (2016). *La evidencia de rendimientos de la educación superior a partir de "Ponte en Carrera"* [documento de discusión N.º 16-08. CIUP].

Referencias legales

- Decreto N.º 1075, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación (Presidencia de la República [Colombia], 26 de mayo de 2015). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913>
- Decreto N.º 3210, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 130 de la Ley 30 de 1992 y se regula una operación de redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. Findeter, para el Fomento de la Educación Superior (Presidencia de la República [Colombia], 29 de agosto de 2008). <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1519891>
- Decreto N.º 1295, por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior (Presidencia de la República [Colombia], 20 de abril de 2010). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39363>
- Decreto N.º 7.480/2011, que Aprueba la Estructura Organizativa y el Cuadro Demostrativo de Puestos Designados del Grupo Asesor y de Alta Dirección (DAS) y de las Funciones Gratuitas del Ministerio de Educación y prevé la reasignación de puestos designados (Presidencia de la República [Brasil], 16 de mayo de 2011).
- Decreto con Fuerza de Ley N.º 4, que fija normas sobre financiamientos de las universidades (Ministerio de Educación Pública [Chile], 14 de enero de 1981). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3621>
- Decreto Legislativo N.º 882, de promoción de la inversión en la educación (Minedu [Perú], 9 de noviembre de 1996). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118067-882>
- Decreto Legislativo N.º 1375, que modifica diversos artículos de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, sobre Educación Técnico-Productiva y dicta otras disposiciones (Presidencia de la República [Perú], 11 de agosto de 2018). <https://www.minedu.gob.pe/superior-tecnologica/pdf/dl-n-1375-sobre-tecnico-productiva.pdf>
- Decreto Legislativo N.º 1440, del Sistema Nacional de Presupuesto Público (MEF [Perú], 16 de noviembre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440>
- Decreto Legislativo N.º 1465, que establece medidas para garantizar la continuidad del servicio educativo en el marco de las acciones preventivas del gobierno ante el riesgo de propagación del COVID-19 (Presidencia de la República [Perú], 19 de abril de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/482984-1465>
- Decreto Legislativo N.º 1496, que establece medidas extraordinarias en materia de educación superior universitaria en Perú, en el contexto del estado de emergencia sanitaria por la COVID-19 (Presidencia del Perú [Perú], 9 de mayo de 2020). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1866211-3>
- Decreto Legislativo N.º 1705, que promueve el reconocimiento de aprendizajes previos a fin de facilitar la inserción o continuidad de estudios en la educación técnico-productiva (Presidencia de la República [Perú], 23 de enero de 2026). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2026/01/Decreto-Legislativo-1705-LPDerecho.pdf>
- Decreto Supremo N.º 010-2017-Minedu, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes (Minedu [Perú], 27 de agosto de 2017). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/274628-010-2017-minedu>
- Decreto Supremo N.º 016-2019-Minedu, para la aprobación e implementación de un Plan de Emergencia para el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad por parte de las universidades públicas con licencia institucional denegada por la Sunedu (Minedu [Perú], 19 de octubre de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/344830-016-2019-minedu>
- Decreto Supremo N.º 012-2020-Minedu, que aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (Minedu [Perú], 31 de agosto de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/1129762-012-2020-minedu>
- Decreto Supremo N.º 002-2021-Minedu, que establece los criterios para la determinación de estudiantes y docentes beneficiarios del servicio de internet de las universidades públicas, en el marco de lo dispuesto por la Octogésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 (Minedu [Perú], 20 de enero de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2138205-002-2021-minedu>
- Decreto Supremo N.º 012-2021-Minedu, que crea el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (Minedu [Perú], 8 de julio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2138266-012-2021-minedu>
- Decreto Supremo N.º 016-2021-Minedu, que modifica el Reglamento de la Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes (Minedu [Perú], 29 de octubre de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2337768-016-2021-minedu>
- Decreto Supremo N.º 026-2022-EF, que establece montos, criterios y condiciones de la Bonificación Especial para el Docente Investigador (MEF [Perú], 20 de mayo de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/2780860-026-2022-ef>

Decreto de Urgencia N.º 042-2019, que autoriza al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de Universidades con licencia institucional denegada a Universidades Públicas licenciadas (Minedu [Perú], 28 de diciembre de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/419662-042-2019>

Decreto de Urgencia N.º 017-2020, que establece medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los Institutos y Escuelas de Educación Superior, en el marco de la Ley N.º 30512 (Minedu [Perú], 24 de enero de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/419659-017-2020>

Decreto de Urgencia N.º 117-2020, para dinamizar la ejecución de proyectos de inversión de los Gobiernos Regionales y Gobierno Local del sector salud y otras disposiciones a favor de universidades públicas (MEF [Perú], 28 de septiembre de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/1217791-117-2020>

Directiva N.º 005-2019-EF/50.01, Conciliación del Marco Legal y Ejecución del Presupuesto (MEF [Perú], 2019). <https://www.mef.gob.pe/es/direccion-general-de-contabilidad-publica/normatividad-sp-2134/directivas/21687-directiva-n-005-2019-ef-51-01-1/file>

Informe N.º D000663-2023-PCM-SSAP, pedido de opinión del Proyecto de Ley 5563/2022-CR, que declara de necesidad pública e interés nacional el reconocimiento y acreditación de los medios de comunicación alternativos del Perú (PCM [Perú], 28 de septiembre de 2023). <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMzMtA4/pdf>

Ley N.º 23733, Ley Universitaria [vigente antes de 2014] (Congreso de la República [Perú], 9 de diciembre de 1983). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/23733.pdf>

Ley N.º 18.768, normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal (Ministerio de Hacienda [Chile], 1989). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30147>

Ley N.º 30, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior (Congreso [Colombia], 28 de diciembre de 1992). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253>

Ley N.º 26439, que crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades – Conafu (Presidencia de la República [Perú], 20 de enero de 1995). <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26439-jan-20-1995.pdf>

Ley 9.394, de Directrices y Bases de la Nacional (LDB) (Presidencia de la República [Brasil], 20 de diciembre de 1996). https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_9394_1996_directrices_base_de_la_educacion_nacional.pdf

Ley N.º 27506, del Canon (Congreso de la República [Perú], 9 de julio de 2001). <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/6055-ley-n-27506/file>

Ley N.º 27613, Ley de Participación en Renta de Aduanas (Congreso de la República [Perú], 28 de diciembre de 2001). <https://www.muniate.gob.pe/wp-content/uploads/2025/09/LEY-Nº27613-LEY-DE-LA-PARTICIPACION-EN-RENTA-DE-ADUANAS.pdf>

Ley N.º 28044, Ley General de Educación (Comisión Permanente del Congreso de la República [Perú], 28 de julio de 2003). https://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf

Ley N.º 28258, de Regalía Minera (MEF [Perú], 24 de junio de 2004). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229456-28258>

Ley N.º 28451, que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea - Focam (Congreso de la República [Perú], 1 de enero de 2005). <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-instrumento/leyes/6796-ley-n-28451-1/file>

Ley N.º 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Minedu [Perú], 23 de mayo de 2006). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118393-28740>

Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (Congreso de la República [Perú], 19 de diciembre de 2007). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/828189-29158>

Ley N.º 29230, que impulsa la inversión pública regional y local con la participación del sector privado (Presidencia de la República [Perú], 20 de mayo de 2008). <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/425980-29230>

Ley N.º 29837, que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Minedu [Perú], 13 de febrero de 2012). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118454-29837>

Ley N.º 30220, Ley Universitaria (Minedu [Perú], 9 de julio de 2014). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118482-30220>

Ley N.º 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes (Minedu [Perú], 2 de noviembre de 2016). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118500-30512>

Ley N.º 21091, sobre Educación Superior (Ministerio de Educación [Chile], 11 de mayo de 2018). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>

Ley N.º 29971, que establece la Moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un periodo de cinco años (Congreso de la República [Perú], 26 de abril del 2020). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Normas_Legales/29971-LEY.pdf

Ley N.º 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Congreso de la República [Perú], 17 de junio de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1964885-1>

Ley N.º 31520, Ley que restablece la Autonomía y la Institucionalidad de las Universidades Peruanas (Sunedu [Perú], 21 de julio de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/4628540-31520>

Ley N.º 31748, que dispone la creación de una Unidad Ejecutora en cada Gobierno Regional para administrar todos los ingresos y gastos de los institutos y escuelas de educación superior del departamento, incluyendo el diez por ciento (10 %) de los recursos establecidos en la Disposición Complementaria Modificatoria Tercera de la Ley 30512 (Congreso de la República [Perú], 17 de mayo de 2023). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/05/Ley-31748-LPDerecho.pdf>

Ley N.º 32034, que promueve y fortalece la atención de las personas con discapacidad en edad adulta que se encuentren en situación de riesgo, desprotección o abandono familiar (Congreso de la República [Perú], 24 de mayo de 2024). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/05/Ley-32034-LPDerecho.pdf>

Ley N.º 32105, Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, para disponer el carácter permanente de la modalidad a distancia de la educación superior y afianzar su acceso (Congreso de la República [Perú], 5 de agosto de 2024). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2312892-1>

Ley N.º 32141, Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de fortalecer la institucionalidad de las universidades públicas licenciadas (Congreso de la República [Perú], 24 de octubre de 2024). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2337947-1>

Ley N.º 32304, Ley que regula las Escuelas Superiores de Formación Artística y la Carrera Pública de sus Docentes (Congreso de la República [Perú], 16 de abril de 2025). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2391918-1>

Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2026 (MEF [Perú], 4 de diciembre de 2025). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/7475743->

Más de 5,000 ciudadanos contra el Congreso de la República, Sentencia 00017/2008 (Tribunal Constitucional [Perú], 15 de junio de 2010). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>

Proyecto de Ley N.º 7889/2020/CR, de creación del Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (Congreso de la República [Perú], 2021). https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07889-20210615.pdf

Proyecto de Ley N.º 2558/2021-PE, que dispone el ingreso libre a universidades, institutos, y escuelas tecnológicas y pedagógicas públicas de forma gradual y equitativa a nivel nacional (Presidencia de la República [Perú], 11 de junio de 2022). Proyecto de Ley N.º 2558/2021 PE

Proyecto de Ley N.º 4534/2014-PE, que propone la creación del Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (COPAES) (Perú, 2015).

Resolución N.º 6039, por la que se aprueban recomendaciones en relación con los criterios y estándares de evaluación para la verificación, modificación, seguimiento y renovación de la acreditación de títulos universitarios oficiales de Grado y de Máster ofertados en modalidades de enseñanzas virtuales e híbridas (Secretaría General de Universidades [España], 6 de abril de 2021).

Resolución CNE/CES N.º 1, que constituye la comisión del Consejo Nacional de Educación (CNE) (Ministerio de Educación y Cultura [Brasil], 16 de febrero de 2017).

Resolución de Presidencia N.º 000003-2024-Sineace/Cosusineace-P (Sineace [Perú], 28 de febrero de 2024). <https://www.gob.pe/institucion/sineace/normas-legales/5274963-000003-2024-sineace-cosusineace-p>

Resolución del Consejo Directivo N.º 006-2015-Sunedu/CD, que aprueba el «Modelo de Licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano» (Sunedu [Perú], 13 de noviembre de 2015). <https://www.sunedu.gob.pe/aprueban-el-modelo-de-licenciamiento-y-su-implementacion-en-el-sistema-universitario-peruano/>

Resolución del Consejo Directivo N.º 111-2018-Sunedu/CD, que aprueba el «Reglamento del Proceso de Cese de Actividades de Universidades y Escuelas de Posgrado» (Sunedu [Perú], 10 de septiembre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/614818-111-2018>

Resolución del Consejo Directivo N.º 141-2018-Sunedu/CD (Sunedu [Perú], 16 de octubre de 2018). https://intranet.sunedu.gob.pe/documentos/directorios/290/resolucion_consejo_directivo_141-2018-resuelve-denegar-el-licenciamiento-institucional-orval.pdf

Resolución del Consejo Directivo N.º 097-2019 (Sunedu [Perú], 22 de julio de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/614792-097-2019>

Resolución del Consejo Directivo N.º 039-2020 (Sunedu [Perú], 27 de marzo de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/462882-039-2020-sunedu-cd>

Resolución del Consejo Directivo N.º 043-2020-Sunedu/CD, que aprueba el Reglamento del procedimiento de licenciamiento para universidades nuevas (Sunedu [Perú], 25 de mayo de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/594667-043-2020-sunedu-cd>

Resolución del Consejo Directivo N.º 044-2020-Sunedu/CD, que amplía excepcionalmente el plazo de cese previsto en el artículo 8 del Reglamento de Cese de Actividades de Universidades y escuelas de Posgrado y otras disposiciones normativas (Sunedu [Perú], 1 de junio de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/1220234-044-2020>

Resolución del Consejo Directivo N.º 105-2020, Modelo de Licenciamiento de programas en las modalidades semipresencial y a distancia (Sunedu [Perú], 24 de agosto de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/1220168-105-2020>

Resolución del Consejo Directivo N.º 091-2021 (Sunedu [Perú], 2 de septiembre de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/2131714-091-2021-sunedu-cd>

Resolución del Consejo Directivo N.º 030-2022-Sunedu/CD (Sunedu [Perú], 11 de abril de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/2907336-030-2022-sunedu-cd>

Resolución del Consejo Directivo N.º 000017-2022-Sineace/CDAH (Sineace [Perú], 26 de abril de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/sineace/normas-legales/2933159-000017-2022-sineace-cdah>

Resolución del Consejo Directivo N.º 138-2022-Sunedu/CD (Sunedu [Perú], 14 de diciembre de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/3737951-138-2022-sunedu-cd>

Resolución del Consejo Directivo N.º 142-2022-Sunedu/CD (Sunedu [Perú], 29 de diciembre de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/3808062-142-2022-sunedu-cd>

Resolución del Consejo Directivo N.º 030-2023-Sunedu/CD (Sunedu [Perú], 13 de marzo de 2023). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/4759182-030-2023-sunedu-cd>

Resolución del Consejo Directivo N.º 2023-Sunedu/CD, que modifica disposiciones para la prestación del servicio educativo superior universitario bajo las modalidades semipresencial y a distancia (Sunedu [Perú], 29 de noviembre de 2023). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2239800-1>

Resolución del Consejo Directivo N.º 040-2024, que aprueba la Guía de orientación para la aplicación de la Ley N.º 32105 (Sunedu [Perú], 28 de diciembre de 2024). <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/normas-legales/6332380-040-2024-sunedu-cd>

Resolución Jefatural N.º 60-2023-Minedu-VMGI-Pronabec-OCE (Pronabec [Perú], 30 de enero de 2023). <https://www.gob.pe/institucion/pro-nabec/normas-legales/4964234-600-2023-minedu-vmgi-pronabec-oce>

Resolución Ministerial N.º 396-2014-Minedu, que constituye el grupo de trabajo encargado de evaluar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), con el objetivo de elaborar un proyecto de ley para su reforma (Minedu [Perú], 28 de agosto de 2014). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/168224-396-2014-minedu>

Resolución Ministerial N.º 018-2018-Minedu, que crea la comisión sectorial de naturaleza temporal, dependiente del Ministerio de Educación, con el objeto de elaborar el proyecto de ley que implemente y regule los procesos de acreditación de la calidad de las instituciones educativas a nivel nacional (Minedu [Perú], 15 de enero de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/170429-018-2018-minedu>

Resolución Ministerial N.º 121-2018-Minedu, que aprueba el «Instructivo para la elaboración y aprobación de la Planilla Única de Pagos de los profesores y auxiliares de educación, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial y su Reglamento» y modifica Norma Técnica (Minedu [Perú], 7 de junio de 2018). <https://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/pdf-lei-reforma-magisterial/rsg-121-2018-minedu-instructivo-de-la-planilla-una-de-pagos-de-profyauxiliares.pdf>

Resolución Ministerial N.º 126-2020-Minedu, que aprueba el documento denominado «Norma que regula los perfiles de los puestos y criterios de asignación de posiciones para la contratación de personal administrativo priorizado en las Instituciones Educativas en el marco del régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057» (Minedu [Perú], 8 de julio de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/815024-126-2020-minedu>

Resolución Ministerial N.º 321-2021-Minedu, que aprueba el documento denominado «Estructura, contenido y criterios para la agrupación y priorización del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú – MNCP» (Minedu [Perú], 23 de agosto de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2119133-321-2021-minedu>

Resolución Ministerial N.º 249-2022-Minedu, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Nacional para el seguimiento a la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú - MNCP (Minedu [Perú], 14 de junio de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/3123669-249-2022-minedu>

Resolución Ministerial N.º 393-2025-Minedu, que formaliza la aprobación del «Modelo de Representación Sectorial para el Marco Nacional de Cuantificaciones» (Minedu [Perú], 11 de septiembre de 2025). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/7168247-393-2025-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 064-2019-Minedu, que Aprueba la Norma Técnica denominada «Disposiciones que definen, estructuran y organizan el proceso de optimización de la oferta educativa de la Educación Superior Tecnológico Pública» (Minedu [Perú], 21 de marzo de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/268779-064-2019-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 085-2020-Minedu, que aprueba las «Orientaciones para la continuidad del servicio educativo superior universitario» (Minedu [Perú], 1 de abril de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/466140-085-2020-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 053-2021-Minedu, que aprueba la norma técnica denominada Disposiciones para incrementar la oferta educativa de programas de pregrado en universidades públicas licenciadas (Minedu [Perú], 27 de febrero de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/1736391-053-2021-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 176-2021-Minedu, que aprueba el Documento Normativo denominado «Disposiciones que regulan la transitabilidad entre las instituciones educativas de Educación Básica, Técnico – Productiva y Superior Tecnológica» (Minedu [Perú], 8 de junio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/1957395-176-2021-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 014-2022-Minedu, que aprueba el documento normativo denominado «Disposiciones que regulan el financiamiento del fomento e incremento de la oferta académica de pregrado en universidades públicas para la reducción de brechas en el acceso equitativo y la continuidad de estudios» (Minedu [Perú], 28 de enero de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2723756-014-2022-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 017-2022-Minedu, que aprueba el documento normativo denominado «Disposiciones para el financiamiento de la implementación de los centros Universitarios de Conectividad en Universidades Públicas» (Minedu [Perú], 14 de febrero de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2750768-017-2022-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 097-2022-Minedu, que aprueba el Documento Normativo denominado «Disposiciones que regulan la evaluación de las Condiciones Básicas de Calidad con fines de licenciamiento de las Escuelas de Educación Superior Pedagógica» (Minedu [Perú], 4 de agosto de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/3318018-097-2022-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 098-2022-Minedu, que modifica el numeral 4 y los sub numerales 5.11 y 8.2.3 de la Norma Técnica denominada «Disposiciones que definen, estructura y organizan el proceso de optimización de la oferta educativa de la Educación Superior Tecnológica Pública» (Minedu [Perú], 4 de agosto de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/3318022-098-2022-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 103-2022-Minedu, que deroga la Resolución Viceministerial N.º 276-2019-Minedu y aprueba el documento normativo denominado «Condiciones Básicas de Calidad para los Institutos de Educación Superior y las Escuelas de Educación Superior Tecnológica» (Minedu [Perú], 18 de agosto de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/3359651-103-2022-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 174-2023-Minedu, que aprueba el «Plan de Implementación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú y Herramientas para su monitoreo y seguimiento» (Minedu [Perú], 28 de diciembre de 2023). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/4989956-174-2023-minedu>

Resolución Viceministerial N.º 146-2024-Minedu, que modifica los numerales 3, 4.1, 6.4, 6.6.1, 6.6.2, 6.7.1, 6.7.2, 6.8.1 y 6.8.3 del Documento Normativo denominado «Disposiciones que regulan la transitabilidad entre las instituciones educativas de Educación Básica, Técnico – Productiva y Superior Tecnológica» (Minedu [Perú], 4 de diciembre de 2024). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/6259743-146-2024-minedu>

RTD N.º 057219-2022-Sunedu-TD (Sunedu [Perú], 2022).

Box 1. Viceministerio de Educación Superior

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Ley N.º 31224, 2021) actualiza y reorganiza la estructura del ministerio, incluyendo la creación del Viceministerio de Educación Superior. Con este Viceministerio se pretende equiparar la posición orgánica de la educación superior con la educación básica dentro del organigrama del Minedu. El Despacho Viceministerial de Educación Superior asumiría diversas funciones clave en el desarrollo y supervisión del sistema educativo en este nivel, agrupadas en los siguientes ejes:

a) Desarrollo y aseguramiento de la calidad

- Elaboración, supervisión y evaluación de políticas nacionales para fortalecer la calidad de la educación superior y técnico-productiva.
- Promoción de estrategias y programas destinados a garantizar altos estándares en la educación superior.
- Evaluación de la gestión administrativa de las instituciones públicas de educación superior y técnico-productiva.

b) Coordinación y supervisión

- Supervisión del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior y técnico-productiva.
- Gestión y supervisión de la carrera docente.
- Coordinación con otros órganos del Minedu y entidades del sector para garantizar el cumplimiento de sus funciones.

c) Coordinación interinstitucional

- Vinculación con la comunidad y distintos niveles de gobierno para la implementación de planes de desarrollo regional y local en educación superior y técnico-productiva.
- Coordinación de planes de inversión pública y privada para mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas.

d) Fiscalización

- Supervisión del cumplimiento de las CBC y del proceso de licenciamiento de las instituciones técnico-productivas.

e) Regulación y evaluación

- Evaluación del servicio educativo para garantizar su autonomía, capacidad de innovación y gestión democrática.

f) Investigación, innovación y tecnología

- Incorporación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la educación superior y técnico-productiva.
- Promoción de la investigación e innovación dentro de las instituciones de educación superior.

Box 2. Objetivos prioritarios

Objetivo Prioritario 1: incrementar el acceso equitativo de la población a la educación superior y técnico-productiva. Busca ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior y técnico-productiva, asegurando que todas las personas tengan la posibilidad de acceder a estas alternativas formativas. Para ello, se plantea la identificación y reducción de las barreras que dificultan el ingreso de las poblaciones más vulnerables, mediante la implementación de programas de nivelación académica, becas, créditos educativos y otras formas de apoyo financiero. Asimismo, se

busca fortalecer la orientación vocacional y laboral desde la educación básica, para que los jóvenes cuenten con herramientas que les permitan tomar decisiones informadas sobre su futuro académico y profesional. Este objetivo también reconoce la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida, promoviendo la posibilidad de que las personas puedan reingresar al sistema educativo en distintos momentos de su trayectoria laboral.

Objetivo Prioritario 2: fortalecer la formación integral de los estudiantes de la educación superior y técnico-productiva, que responda a los contextos sociales, culturales y productivos.

Promueve una formación centrada en el estudiante para el desarrollo de competencias técnicas y científicas, habilidades socioemocionales, pensamiento crítico, ética y sentido de responsabilidad social. Para ello, las instituciones educativas deben garantizar programas de estudios pertinentes y alineados con las necesidades del entorno, servicios de acompañamiento y bienestar para la permanencia y culminación oportuna de los estudios. Se fomenta la continuidad del aprendizaje a lo largo de la vida por medio de la actualización, especialización y reconversión profesional.

Objetivo Prioritario 3: mejorar la calidad del desempeño de los docentes de educación superior y técnico-productiva.

Busca asegurar que los docentes cuenten con las competencias necesarias para ofrecer una educación de calidad para el desarrollo integral de sus estudiantes. Por ello, plantea el fortalecimiento de la formación continua de los docentes, la capacitación y actualización permanente en áreas como pedagogía, tecnologías educativas, investigación y dominio de lenguas extranjeras. Además, se promueve la atracción y retención de talento calificado para el ejercicio de la docencia, favoreciendo la movilidad de los profesores a nivel nacional e internacional y estimulando la construcción de comunidades académicas diversas y especializadas.

Objetivo Prioritario 4: fortalecer la calidad de las instituciones de la educación superior y técnico-productiva, en el ejercicio de su autonomía.

Está orientado a consolidar las capacidades institucionales para asegurar la calidad y mejora continua. Para ello, se busca desarrollar las capacidades institucionales en gestión académica, administrativa y de investigación, y consolidar sistemas de información que permitan la autoevaluación, la auditoría interna y la rendición de cuentas. Se impulsa la creación de redes de colaboración entre las instituciones educativas, a nivel nacional e internacional, para intercambiar experiencias, mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y promover la generación de conocimiento e innovación.

Objetivo Prioritario 5: fortalecer la gobernanza de la educación superior y técnico-productiva, y el rol rector del Ministerio de Educación.

Busca consolidar un sistema de gobernanza claro y eficiente para la educación superior y técnico-productiva, a través de la gestión y articulación entre los diferentes actores, mediante la definición clara de funciones, competencias y responsabilidades. Se plantea el diseño de una ruta ordenada para el aseguramiento de la calidad, que contemple el control, el fomento y la garantía de los estándares mínimos y los procesos de mejora continua. De igual manera, se busca facilitar la transitabilidad entre alternativas formativas, promoviendo mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos, certificación de competencias y convalidación de estudios, para asegurar que las personas puedan construir trayectorias educativas flexibles y adaptadas a sus necesidades.

Objetivo Prioritario 6: movilizar recursos a las instituciones de la educación superior y técnico-productiva para la mejora de la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación.

Busca asegurar que las instituciones cuenten con los recursos necesarios, con el fin de garantizar la calidad del servicio educativo y el desarrollo de la investigación, la innovación y el talento humano especializado. Contempla una mejor asignación de los fondos públicos, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones para gestionar, captar y generar recursos adicionales, incluyendo alianzas con el sector privado y la sociedad civil. Promueve la formación, movilidad e inserción de profesionales altamente calificados, junto con la creación de redes de colaboración para el desarrollo de proyectos de investigación e innovación para el desarrollo productivo, social y ambiental del país.

Box 3. Impacto de la Ley N.º 31520

Esta ley produjo un cambio significativo en la normativa sobre el aseguramiento de la calidad educativa en Perú en 2022, al producir una serie de cambios en las entidades encargadas de garantizar y promover la calidad de la educación superior, entre los que destacan:

- **Eliminación del licenciamiento de programas:** se redujeron las funciones de la Sunedu al eliminar el proceso de licenciamiento de programas académicos; se interrumpió el licenciamiento de los programas de Medicina, y presentar la Solicitud de Modificación de Licencia Institucional (SMLI) para crear un nuevo programa dejó de ser obligatorio para universidades. Esto significó que las universidades puedan crear nuevos programas sin verificar CBC.
- **Modificación del Consejo Directivo de la Sunedu:** se modifica la composición del Consejo Directivo, sumando representantes de universidades y otras entidades, y se traslada a este órgano la elección del Superintendente, antes a cargo del ministro de educación.
- **Limitación del rol del Minedu en el fomento de la calidad:** se debilitó el rol rector del Minedu al derogar la disposición que le asignaba la responsabilidad de diseñar e implementar herramientas para fortalecer la calidad en las universidades públicas junto al MEF.
- **Cambio en la organización del Sineace:** se restableció la estructura organizacional del Sineace definida en la Ley N.º 28740 de 2006.

La eliminación del licenciamiento de programas ha generado un vacío en el aseguramiento de la calidad educativa. Sin la SMLI, no se verifica si los nuevos programas cumplen las CBC. Así, una universidad licenciada en 2020 con 40 programas pudo haber creado 20 más entre 2022 y 2025 sin evaluación de Sunedu. En consecuencia, el licenciamiento institucional pierde efectividad, pues la licencia inicial ya no garantiza la calidad de toda la oferta educativa. La ley generó dudas sobre el rol del Minedu en el aseguramiento de la calidad universitaria. Aunque su función como ente rector está respaldada por normas y ratificada por el Tribunal Constitucional, la falta de consenso entre actores del sistema ha creado incertidumbre sobre su capacidad real de regulación.

Desde el **control de calidad**, los cambios en la composición del Consejo Directivo de Sunedu han sido cuestionados, pues podrían afectar su imparcialidad. La participación de autoridades universitarias en el consejo que selecciona al Superintendente y decide sobre licenciamiento, supervisión y fiscalización de universidades podría derivar en un conflicto de intereses y comprometer la transparencia de los procesos.

Desde el **fomento de la calidad**, la reducción del papel del Minedu podría afectar la coherencia y efectividad de las políticas nacionales de educación. La desvinculación entre regulación e incentivos para la mejora de la calidad ha estancado estrategias clave. Un año después de la aprobación de la ley, las iniciativas para ampliar la oferta educativa y mejorar la calidad con recursos adicionales habían quedado paralizadas.

La reorganización del Sineace plantea riesgos de conflicto con el marco jurídico actual. Restituir la estructura de la Ley N.º 28740 podría generar conflictos con el marco jurídico vigente y afectar su operatividad dentro del Poder Ejecutivo. Esto requeriría una ley que asegure adecuada estructura jurídica para los órganos encargados de la certificación y acreditación de la calidad educativa.

Box 4. Programas de inversión con endeudamiento externo

1. Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (Procalidad) – 2013-2018

Entre 2013 y 2018, se ejecutó Procalidad, una iniciativa de inversión pública financiada mediante un programa de endeudamiento con el Banco Mundial y ejecutada por el Sineace. Este proyecto permitió:

1. Financiar estudios sobre aseguramiento de la calidad en educación superior.
2. Apoyar procesos de acreditación de universidades e instituciones de educación superior.

3. Elaborar planes de mejora institucional, fundamentales para el fortalecimiento del sistema educativo.

2. Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica (PMESUT) – 2018-2026

Desde 2018, se implementa el PMESUT, un programa de inversión pública financiado por BID. Su objetivo es fortalecer la pertinencia y calidad de los servicios educativos en universidades e institutos tecnológicos públicos a través de tres componentes principales:

1. Generación de conocimiento e información para diseñar políticas que fomenten la calidad y pertinencia educativa.
2. Fortalecimiento de la gestión institucional de universidades e institutos tecnológicos públicos.
3. Mejora de infraestructura y equipamiento en instituciones públicas.

Los componentes 2 y 3 incluyen financiamiento directo para fortalecer la oferta educativa en universidades e institutos tecnológicos⁶⁴.

3. Programa Mejora de la calidad de los servicios de Educación Superior y Técnico-Productiva a nivel nacional (PMESTP) – 2023-2028

En 2023, se aprobó un nuevo programa de financiamiento con el BID, diseñado como una extensión del PMESUT, pero con un enfoque más amplio, abarcando universidades, institutos, escuelas, Cetpro y ESFA⁶⁵. Este nuevo programa contempla dos componentes:

1. Fortalecimiento de la gestión de las direcciones del Minedu a cargo de la ESTP, incluyendo:
 - Diseño e implementación del Sistema de Información de la ESTP, con capacitación de personal y definición de gobernanza.
 - Desarrollo de herramientas para proteger trayectorias educativas de los jóvenes. Creación de redes de colaboración para fortalecer competencias docentes, investigación, innovación y uso de tecnología.
 - Implementación de metodologías y guías para el aseguramiento de la calidad en la educación técnico-productiva.
2. Mejora de la calidad de la oferta educativa, financiando directamente infraestructura, equipamiento y fortalecimiento de servicios educativos.

Las operaciones de crédito y donaciones han permitido al Minedu acceder a financiamiento externo para mejorar la calidad del sistema de educación superior y técnico-productiva. Programas como Procalidad y PMESUT han sido fundamentales para el desarrollo de estrategias de aseguramiento de calidad, fortalecimiento de la gestión institucional e inversión en infraestructura. Sin embargo, el desafío sigue siendo la continuidad y sostenibilidad de estas iniciativas, así como la necesidad de integrar estos mecanismos dentro de un modelo de financiamiento estructurado que garantice su impacto a largo plazo en el sistema educativo peruano.

Box 5. Regulación de la educación a distancia

Colombia

A diferencia de otros países, Colombia no cuenta con una normativa exclusiva para regular la ESD. Sin embargo, sus bases regulatorias se encuentran en dos decretos (Decreto N.º 1075, 2015; Decreto N.º 1295, 2010) que establecen los lineamientos para esta modalidad.

Definición de educación a distancia. Considera educación virtual o a distancia aquella en la que al menos el 80 % de la formación se imparte a través de canales virtuales.

⁶⁴ El detalle del proyecto se encuentra en: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/PE-L1227>

⁶⁵ El detalle del proyecto se encuentra en: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/PE-L1268>

Requisitos para proveedores de educación a distancia. Se establece que las instituciones que buscan ofrecer programas en esta modalidad deben contar con:

- Recursos digitales adecuados para la enseñanza.
- Conocimientos pedagógicos adaptados a entornos virtuales.
- Sistemas de acompañamiento académico para garantizar una educación de calidad.

Capacitación docente y acompañamiento estudiantil

- Se exige que los docentes de educación a distancia tengan capacitación continua en el uso de TIC y metodologías de enseñanza virtual.
- Se deben garantizar mecanismos de inclusión y apoyo para los estudiantes en esta modalidad.

El modelo de regulación de la ESD se distingue por su enfoque en el aseguramiento de la calidad a través de un Registro Calificado obligatorio y una Acreditación de Alta Calidad voluntaria. Aunque no cuenta con una normativa específica para la educación a distancia, sus decretos regulatorios han permitido consolidar esta modalidad con un marco que exige estándares de infraestructura tecnológica, pedagogía digital y acompañamiento académico. La experiencia de Colombia muestra que el éxito de la educación a distancia depende de la eliminación de barreras normativas y del establecimiento de criterios claros de calidad, supervisión y acompañamiento que garanticen la efectividad del aprendizaje virtual.

Brasil

Brasil alberga el sistema de educación superior más grande de América Latina. Además, tiene una larga tradición en educación a distancia, cuyos antecedentes se remontan a los siglos XIX y XX, cuando se implementaron programas educativos mediante correspondencia, radio y televisión. Sin embargo, esta modalidad fue formalmente reconocida en el marco normativo brasileño (Ley 9.394) en 1996 (Silva *et al.*, 2019). Esta ley establece que el Estado debe fomentar el desarrollo y la expansión de la educación a distancia en todos los niveles. En línea con este mandato, se creó la Secretaría Especial de Educación a Distancia, encargada de normar, supervisar y promover esta modalidad educativa. En 2011, sus funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Regulación de la Enseñanza Superior (SERES), adscrita al Ministerio de Educación (Decreto N.º 7.480/2011, 2011).

- **Expansión de la educación a distancia.** El Censo de Educación Superior 2021 del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) refleja la consolidación de la educación a distancia en Brasil, evidenciada en las siguientes tendencias:
 - En 2021, las IES brasileñas ofrecieron 43 102 programas académicos, de los cuales 7620 (17.7 %) correspondían a educación a distancia. En 2011, esta cifra era de solo 1044 programas (3.4 %), lo que demuestra un crecimiento acelerado.
 - La matrícula en educación a distancia alcanzó los 3.54 millones de estudiantes en 2021, representando el 41 % del total de matriculados en educación superior.
 - La oferta educativa a distancia está dominada por el sector privado. En 2011, el 82 % de los estudiantes de educación a distancia estaban inscritos en universidades privadas, cifra que aumentó al 95 % en 2021.
 - En términos de docentes, en 2021 Brasil registró 992 000 profesores activos en educación superior. De ellos, 79 694 (8.6 %) enseñaban en programas a distancia, y el 90 % de estos trabajaban en instituciones privadas.
- **Regulación de la ESD.** Brasil cuenta con una regulación específica para la ESD, establecida en normativas clave:
 - Resolución CNE/CES N.º 1 de 2016: establece directrices y normas nacionales para los programas de ESD.
 - Decreto N.º 9.057 de 2017: reglamenta el artículo 80 de la Ley 9.394 de 1996, detallando los criterios de calidad y requisitos operativos para la ESD.

A diferencia de otros países, Brasil ha desarrollado mecanismos específicos de aseguramiento de calidad para la educación a distancia, los cuales incluyen:

- Patrones de calidad obligatorios: las IES deben cumplir con estándares específicos en infraestructura, pedagogía digital y evaluación de aprendizaje.
- Licenciamiento especializado para la modalidad a distancia: las universidades deben demostrar que cuentan con recursos tecnológicos adecuados antes de recibir autorización.
- Capacitación docente obligatoria: los profesores deben acreditar formación en metodologías de enseñanza en entornos virtuales.
- Estructura académica y de evaluación adaptada a la ESD: se establecen criterios específicos para la interacción con los estudiantes y los sistemas de tutoría en línea.
- Supervisión periódica: las IES que imparten programas a distancia deben renovar su acreditación en procesos especializados.

• **Polo de ESD.** Una característica única del sistema de educación a distancia en Brasil es la existencia de los polos de ESD (Resolución CNE/CES N.º 1, 2017). Estos polos son centros físicos distribuidos en el país que facilitan la interacción entre estudiantes, docentes y tutores, proporcionando:

- Infraestructura para actividades presenciales obligatorias.
- Acceso a bibliotecas, laboratorios y tecnología de apoyo.
- Espacios para tutorías y evaluaciones supervisadas.

Esta estrategia ha permitido que la educación a distancia en Brasil mantenga altos estándares de calidad al tiempo que amplía su cobertura geográfica.

Brasil ha logrado consolidar un modelo de educación a distancia altamente regulado, con normativas específicas que garantizan la calidad en la prestación del servicio. Su enfoque se basa en normas claras y detalladas para la implementación de la ESD, requisitos estrictos para la acreditación y supervisión de universidades, un ecosistema tecnológico y administrativo adaptado a la educación virtual, y polos de ESD que complementan la formación *online* con experiencias presenciales supervisadas, combinando expansión, accesibilidad y calidad en su sistema universitario.

Australia

Los programas de educación superior en Australia pueden impartirse de manera presencial o a distancia, con dedicación exclusiva o parcial. Independientemente de la modalidad, todos están sujetos a rigurosos estándares de calidad y conducen a las mismas cualificaciones. Las universidades y otras instituciones de educación superior tienen autonomía para definir el contenido y la evaluación de los cursos, siempre dentro de los criterios del Marco Australiano de Cualificaciones (AQF, por sus siglas en inglés). Australia es un referente en ESD, especialmente por su esfuerzo por extender el acceso a poblaciones en zonas remotas. En 2018 había 261 000 estudiantes matriculados en programas de educación a distancia, lo que representaba el 18.7 % del total de la población universitaria (Qayyum & Zawacki-Richter, 2018), cifras que aumentaron durante la pandemia. El sistema australiano cuenta con muy poca regulación específica para la educación a distancia dentro del Marco de Estándares de Calidad. Sin embargo, existen recomendaciones no vinculantes que guían a las instituciones en la provisión de educación a distancia. Estas recomendaciones incluyen:

• Infraestructura tecnológica

- Se enfatiza la necesidad de contar con plataformas tecnológicas adecuadas para el desarrollo de la educación a distancia.
- Se recomienda garantizar la accesibilidad y conectividad de los estudiantes.

• Acompañamiento a los estudiantes

- Se promueve la implementación de canales virtuales de apoyo para estudiantes en situación de vulnerabilidad.
- Se prioriza la atención en aspectos académicos, socioemocionales y de salud mental.
- Se fomenta la creación de estrategias de orientación y tutoría en entornos digitales.

• Calidad del servicio educativo

- Se recomienda que las instituciones adopten sistemas de aseguramiento de calidad específicos para la modalidad a distancia.
- Se sugiere desarrollar metodologías de evaluación, cualificación y monitoreo docente adaptadas a entornos virtuales.

- Se enfatiza la necesidad de fortalecer las capacidades digitales de docentes y estudiantes.
- Se insta a eliminar barreras que impidan el acceso y aprovechamiento de la educación a distancia.

El modelo australiano de regulación de la educación superior destaca por su flexibilidad y enfoque basado en estándares de calidad, sin distinciones rígidas entre modalidad presencial y a distancia. Si bien no cuenta con una regulación específica para la ESD, su sistema garantiza la equivalencia en la calidad educativa de ambas modalidades, permitiendo a las universidades operar con autonomía dentro de los lineamientos del AQF. Además, Australia es un referente en educación a distancia gracias a su tradición en ofrecer educación en zonas remotas, su sistema de aseguramiento de calidad basado en estándares internacionales, su enfoque en la autonomía institucional y la autoevaluación, su énfasis en el bienestar estudiantil y la capacitación digital. Este modelo muestra que un sistema de regulación basado en recomendaciones y estándares flexibles puede favorecer la innovación y la expansión de la educación a distancia sin comprometer la calidad educativa.

España

La ESD está basado en dos normativas (Ley 6/2001, 2021; Resolución N.º 6039, 2021), que define la ESD como aquella en la que al menos el 80 % de los créditos son impartidos en esta modalidad. Adicionalmente, las normas orientan sobre:

- Requisitos tecnológicos, pedagógicos y administrativos.
 - Las instituciones deben garantizar la disponibilidad de recursos tecnológicos adecuados.
 - Se exige la implementación de infraestructura digital de calidad para la enseñanza *online*.
- Registro y supervisión de la ESD.
 - Las IES que imparten programas a distancia deben informar anualmente a la autoridad educativa sobre sus actividades y avances.
- Capacitación docente
 - Se establece la formación y evaluación permanente de los docentes para asegurar que cuenten con competencias en enseñanza *online*.
- Criterios de estructura y organización académica.
 - Se regulan aspectos clave como:
 - Requisitos de admisión para estudiantes a distancia.
 - Organización de la oferta formativa.
 - Sistemas de evaluación específicos para la educación virtual.
 - Perfiles de egreso alineados con los estándares de calidad.
- Acompañamiento estudiantil.
 - Se exige la implementación de un sistema de tutoría permanente.
 - Se establecen mecanismos para detectar y apoyar a estudiantes con baja participación, activando recursos adicionales de acompañamiento.

España cuenta con un modelo altamente estructurado para la ESD, basado en una combinación de evaluaciones rigurosas y normativas específicas. A diferencia de otros países, la regulación de la ESD en España es avanzada y detallada, establece criterios específicos para la calidad de la enseñanza virtual. España es uno de los países con un sistema de ESD más estructurado y supervisado en Europa, asegurando que la modalidad virtual mantenga los mismos estándares de calidad que la educación presencial.

Reino Unido

A pesar de la falta de regulación detallada, las universidades que ofrecen educación a distancia deben cumplir con los estándares de calidad exigidos por la Oficina de Estudiantes (OfS) y la Agencia de Garantía de Calidad para la Educación Superior (QAA). Los principales aspectos de la educación a distancia incluyen:

- **Autonomía universitaria en el diseño de programas**
 - Las universidades pueden decidir cómo y en qué condiciones ofrecen educación a distancia.
 - No existe un sistema de acreditación formal, pero las universidades deben demostrar que mantienen estándares de calidad.

- **Supervisión de la calidad**

- La QAA monitorea y emite recomendaciones a las universidades.
- El UK Quality Code⁶⁶ establece criterios generales para la educación superior, aplicables a todas las modalidades.

- **Registro y financiamiento**

- Solo las IES registradas en la OfS pueden recibir financiamiento público y otorgar grados académicos.
- Las universidades pueden ofrecer educación a distancia a estudiantes internacionales, siempre que estén debidamente registradas.

- **Evaluación del riesgo institucional**

- La OfS evalúa el riesgo de incumplimiento de calidad en cada institución.
- Se exige que las universidades aseguren resultados académicos sostenibles y de alta calidad.

El Reino Unido se diferencia de otros países al otorgar gran autonomía a sus universidades en la regulación de la ESD. En lugar de contar con una normativa específica para la ESD, esta modalidad está regulada bajo los mismos estándares que la educación presencial. En términos de expansión, el modelo británico es altamente atractivo para estudiantes internacionales, con un crecimiento significativo de la ESD en la última década.

⁶⁶ El Código de Calidad del Reino Unido para la Educación Superior es un conjunto de principios que establece las expectativas que deben cumplir los proveedores de educación superior del Reino Unido.