

FACTORES DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL LICENCIAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS¹

Piter Jaime Vega Tecsi
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
piter.vega@unmsm.edu.pe
Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022.

Resumen

El presente artículo se propone comprender el proceso de implementación del licenciamiento institucional en San Marcos; se concentra principalmente en la intervención de los factores de la implementación desde los enfoques top down y bottom up. En la investigación se usa el método estudio de caso de tipo cualitativo, descriptivo e interpretativo, y utiliza como instrumentos: entrevistas semiestructuradas, análisis bibliográfico y normativo. El trabajo presenta como resultado que, para el análisis de los factores intervinientes en el licenciamiento se formularon siete factores, de los cuales 4 intervinieron de forma adecuada: multiplicidad de participantes y decisiones, estructura legal y objetivos, aceptación local y adaptación mutua. Asimismo, de estos fueron determinantes en la implementación del licenciamiento la adaptación mutua y aceptación local del enfoque bottom up. De esta forma, se sostiene la importancia del enfoque bottom up en la implementación de las políticas públicas.

Palabras clave

Factores de la implementación – licenciamiento – universidad

¹ El artículo está escrito sobre la base de la tesis de licenciatura en Ciencia Política del autor aprobado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en marzo del 2022, titulada «Análisis de los factores de la implementación: El proceso de licenciamiento institucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2015 -2018)».

Introducción

La Ley Universitaria n.º 30220, surge en un contexto donde el sistema universitario peruano se encontraba en crisis. Por un lado, la universidad pública desprestigiada por la extrema politización y reducido financiamiento público (Minedu, 2006), autismo institucional² e incapacidad de gestión (Vargas, 2015), y controlada de forma clientelista (Dargent y Chávez, 2016). Por el otro, la universidad privada con un crecimiento expansivo sin cumplir condiciones mínimas de calidad (Casas, 2012). En ese marco, el licenciamiento institucional se ejecuta por mandato de la ley universitaria, y se constituye como pilar en la Política de aseguramiento de la calidad de la educación superior peruana.

En la investigación se estudia la implementación del licenciamiento en la universidad San Marcos. Esta institución fue priorizada en el cronograma de licenciamiento, pero fue recién la trigésimo cuarta universidad en obtener su licencia. Uno de los hechos que demoró el inicio del licenciamiento fue la posición de rechazo que mantuvo el exrector Pedro Cotillo frente a la reforma universitaria y defensa de la autonomía universitaria³. Ahora bien, Sunedu como responsable del licenciamiento evalúa las condiciones básicas de calidad, pero son las universidades públicas en el marco de su autonomía las que ejecutan su cumplimiento. De este modo, el proceso de licenciamiento institucional de San Marcos, se presenta como un caso importante de ser estudiado en el área de las políticas públicas, pues permite analizar los factores de la implementación propuestos por los modelos *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (abajo hacia arriba), de manera que se puede analizar estos factores en la actuación de Sunedu y la respuesta de San Marcos en el proceso del licenciamiento. En esa línea, el estudio se enfoca en comprender cómo intervinieron los factores de la implementación en el licenciamiento de San Marcos.

Estructura de Sunedu y el licenciamiento institucional

La Sunedu fue creada por mandato de la Ley Universitaria n.º 30220, de este modo se constituye como responsable del licenciamiento para el servicio de educación superior universitario. En esa línea, se encarga de verificar las Condiciones Básicas de Calidad – CBC para otorgar el licenciamiento institucional a las universidades. A nivel de su organización⁴, la Dirección de

² Se entiende como el aislamiento de la universidad respecto de la sociedad y el Estado.

³ “Pedro Cotillo: Rector de San Marcos se resiste a dejar el cargo y dice que lo sacarán con tanques”. *Perú 21*, 1 de diciembre de 2015. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/pedro-cotillo-rector-san-marcos-resiste-dejar-cargo-dice-sacaran-tanques-video-205486-noticia/>

⁴ Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sunedu aprobado mediante D.S. n.º 012-2014-MINEDU.

Licenciamiento es el órgano que conduce el proceso de licenciamiento, y el Consejo Directivo aprueba o deniega las licencias.

El procedimiento del licenciamiento institucional fue aprobado en noviembre del 2015 mediante el documento “Modelo de Licenciamiento y su implementación en el Sistema Universitario Peruano”⁵; en este documento se estableció de manera detallada las ocho CBC con sus respectivos componentes, indicadores y medios de verificación. También, señaló las etapas del proceso, así como un cronograma de solicitudes a presentar por las universidades. Asimismo, el licenciamiento se establece como un procedimiento de carácter obligatorio para las universidades, siendo así, toda universidad debe presentarse al proceso y demostrar el cumplimiento de las CBC.

Ahora bien, la implementación del licenciamiento requería previamente la adecuación del gobierno de las universidades mediante la aprobación de sus nuevos estatutos en el marco de la ley universitaria; esto se llevó con mayor celeridad en las universidades privadas a diferencia de las universidades públicas.⁶ En esa línea, fueron las universidades privadas las que iniciaron primero el proceso de licenciamiento; en el plazo para la adecuación de las CBC cumplido el 31 de diciembre de 2017, solo 28 universidades obtuvieron el licenciamiento, de las cuales 21 universidades fueron privadas y 7 universidades públicas (Sunedu, 2018).

El proceso de licenciamiento debió culminar en diciembre de 2018, de ese modo ninguna universidad funcionaría sin licenciamiento en enero de 2019; sin embargo, se ampliaron las fechas y recién en el 2020 culminó el proceso, el cual tuvo como resultado 92 universidades y dos escuelas de posgrado licenciadas, y 49 universidades y dos escuelas de posgrado con licencias denegadas.⁷ De este modo, se puede señalar que el cronograma de la implementación del licenciamiento tuvo que ser ampliado; así también que las universidades públicas fueron las que más han demorado en el proceso.

⁵ Se puede ver el documento en el enlace: <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/4565>

⁶ Daniel Mora señaló que, “las universidades estatales se resisten al cumplimiento de la ley; mientras el 50% de las universidades privadas autorizadas ya cumplieron el trámite, solo un 20% de universidades estatales ha acatado la ley”. (PUCP, 2015)

Ver: <http://cdn02.pucp.education/academico/2014/06/20143050/Noticias-sobre-Educaci%C3%B3n-Superior-2015-16.pdf>

⁷ Lista de universidades licenciadas y denegadas. Recuperado el 17 de junio de 2022 del portal: <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>. Cabe precisar que, la Universidad Nacional San Luis Gonzaga obtuvo el licenciamiento el 15 de enero de 2022, con la cual actualmente son 93 universidades licenciadas y 48 denegadas.

Marco teórico de los factores de la implementación

Para la investigación se ha considerado un marco de análisis de la implementación principalmente basado en los estudios de segunda generación, que son modelos para el análisis empírico y tienen por principales enfoques los modelos de arriba hacia abajo (top down) y de abajo hacia arriba (bottom-up) (Soren C. Winter, 2012). El marco teórico adoptado para la investigación responde a que el proceso de licenciamiento cuenta con dos actores que cumplen el rol de responsable de la implementación (Sunedu) y ejecutores de la política (San Marcos); en esa línea, el marco teórico nos brinda elementos de análisis que nos permitirá comprender las actuaciones de Sunedu y San Marcos en la implementación de la política. En tal sentido, se presenta el desarrollo teórico de los siete factores de la implementación que fueron considerados:

1. Multiplicidad de participantes y decisiones.

Este factor tiene como premisa que, una mayor cantidad de participantes y decisiones hará que la implementación sea más dificultosa. Al respecto, Pressman y Wildavsky (citado por Aguilar, 2007) sostienen que, en la implementación se presentan actores con intereses diferentes ocasionando conflictos y retrasos, así como actores que su colaboración es indispensable para el avance de la política; por ello recomienda identificar actores intervinientes y determinar su papel. En esa misma línea, Rein Rabinovitz (2007 [1978]), señalan que una mayor cantidad de instancias de gobierno y niveles de toma de decisión conllevarán a una mayor dificultad para llegar a decisiones finales. De este modo, este factor reconoce dos elementos de análisis: a) cantidad de participantes y su papel (Pressman y Wildavsky, 1973; Rein y Rabinovitz, 1978), y b) actores indispensables en las decisiones (Pressman y Wildavsky, 1973)

2. Estructura legal y objetivos.

Este elemento postula que la implementación es exitosa cuando la política cuenta con una base normativa, objetivos e indicadores que son claros (Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]; Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). Por el contrario, cuando estos son ambiguos y simbólicos la implementación es más complicada (Rein Rabinovitz (2007 [1978])). En esa línea, para este factor se plantea como elemento de análisis: establecer normas, objetivos e indicadores con claridad (Van Meter y Van Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981).

3. Capacidad del responsable de la política.

Este factor se enfoca en la capacidad que tiene el responsable de la política para hacer efectiva la implementación. Este elemento contiene elementos políticos y de gestión; referente a las variables políticas están relacionadas al liderazgo político y compromiso con la política (Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1981). En cuando a los elementos de gestión, destacan, la competencia y tamaño de personal, el grado de control jerárquico de las decisiones y la inducción (Van Meter y Var Horn, 1975).

4. Magnitud del problema.

Este elemento sostiene que, si los cambios a realizar son marginales y reducidos, la efectividad de la implementación será mayor. Por el contrario, si la complejidad del problema y cambios a realizar es alta, su efectividad será menor. Asimismo, considera dos elementos de análisis: a) cambios marginales (Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]) y b) cantidad de cambios no sea muy grande (Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]).

5. Recursos económicos.

Este factor propone que, si los recursos son mayores y se dirigen de manera oportuna se tendrá una mayor posibilidad de que la implementación sea exitosa (Rein y Rabinovitz, 2007[1978]; Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). Para la investigación, se considera como elemento de análisis: el presupuesto suficiente y oportuno (Van Meter y Var Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Elmore, 1979, Sabatier y Mazmanian, 1981).

6. Aceptación local.

Este factor plantea que, para una implementación exitosa se necesita contar con una posición favorable de la organización local frente a la política. Para la presente investigación, se tiene como elemento de análisis determinar si la movilización de la organización local fue favorable o contraria para adoptar la política Paul Berman (2007 [1978]).

7. Adaptación mutua.

Este factor propone que, el éxito de la implementación dependerá de la adaptación mutua entre la política y la organización local. Esta adaptación se da en el proceso de implementación por ajustes de tipo burocrático y político. Para el estudio, se cuenta como elemento de análisis reconocer las acciones de adaptación mutua de la política y el contexto organizacional local (Berman, 2007 [1978]; Elmore, 2007 [1979]).

A modo de resumen, se presentan los siete factores de la implementación considerados para la investigación, así como los elementos de análisis, según la tabla siguiente:

Tabla 1

Factores de la implementación de las políticas públicas

Enfoque	Factores	Elementos de análisis
<i>Top down</i>	Multiplicidad de participantes y decisiones	A) Cantidad de participantes y su papel (Pressman y Wildavsky, 1973; Rein y Rabinovitz, 1978). B) Actores indispensables en las decisiones (Pressman y Wildavsky, 1973).
<i>Top down</i>	Estructura legal y objetivos	A) Establecer normas, objetivos e indicadores con claridad (Van Meter y Van Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981).
<i>Top down</i>	Capacidad del responsable de la política	A) Liderazgo político y compromiso con la política (Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1981). B) Grado de control jerárquico de las decisiones; C) Competencia y tamaño de personal; D) Inducción. (Van Meter y Var Horn, 1975).
<i>Top down</i>	Magnitud del problema	A) Cambios marginales (Van Meter y Van Horn, 1975); B) Cantidad de cambios no sea muy grande (Sabatier y Mazmanian, 1981).
<i>Top down</i>	Recursos económicos	A) Presupuesto suficiente y oportuno (Van Meter y Var Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Elmore, 1979, Sabatier y Mazmanian, 1981)
<i>Bottom up</i>	Aceptación local	A) Movilización de la organización local para adoptar el proyecto (Berman, 1978).
<i>Bottom up</i>	Adaptación mutua	A) Adaptación mutua de la política y el contexto organizacional local (Berman, 1978; Elmore, 1979)

Nota. Elaboración propia.

Metodología

Para la investigación se ha planteado el método estudio de caso de tipo cualitativo, descriptivo e interpretativo. Se optó por una investigación de corte cualitativo en función a los objetivos planteados; ya que el estudio se propone comprender la intervención de los factores de la implementación en el proceso de licenciamiento, resaltando su riqueza descriptiva, y no como un objeto de medición. Sobre ello, Gerring (2014) indica que el diseño de la investigación no solo debe determinarse por el tamaño de la N o número de observaciones; también, debe tenerse en cuenta el planteamiento de los objetivos. Asimismo, en relación al estudio de caso, según señala Vennesson (2013), es una investigación profunda de uno o pocos fenómenos; el estudio de caso de tipo

descriptivo, se enfoca en la descripción de sistemática de los fenómenos, y el interpretativo utiliza marcos teóricos para explicar el caso.

En esa línea, el método utilizado es útil para comprender el proceso en su conjunto de la implementación del licenciamiento de San Marcos. Asimismo, el estudio se apoya en instrumentos como entrevistas semiestructuradas, análisis bibliográfico y normativo. Para el estudio, se entrevistaron a nueve actores que participaron directamente de la implementación del licenciamiento, sea como responsables o ejecutores directos de la política.

El caso: los factores de la implementación en el licenciamiento de San Marcos

La universidad

Desde un contexto histórico, San Marcos es considerada la Decana de América, primera universidad de América creada por Real Cédula del 12 de mayo de 1551 (Marticorena, 2000). Para entender su larga historia, Carlota Cassalino (2017) lo divide en tres etapas: a) colonizadora; b) nacional, modernizadora y profesionalizante, y c) democratizadora. Esta última etapa inicia en 1920, con la influencia de la reforma universitaria de Córdoba, y es con el rectorado de José Encinas que se implanta el cogobierno y autonomía del poder político; esta etapa finaliza con la reforma universitaria consagrada en la Ley n.º 23733 del año 1983. El postulado de la autonomía universitaria implementada en su etapa democratizadora aún se mantiene vigente, y es una característica fundamental para entender San Marcos.

En cuanto a la investigación científica, es reconocida por tener una alta producción científica, a nivel de las universidades peruanas ubica el tercer lugar, por debajo de la Universidad Peruano Cayetano Heredia y Pontificia Universidad Católica del Perú, según el ranking elaborado por Sunedu (2020). Asimismo, según el registro de investigadores del Registro Nacional de Ciencia y de Innovación Tecnológica (Renacyt) del Concytec, es San Marcos la que lidera con la mayor cantidad de docentes investigadores.

En relación al presupuesto institucional de la universidad, tiene un presupuesto “híbrido”, pues su fuente de financiamiento es mitad público y privado (Burga, 2003). En el año 2016, su presupuesto tuvo como fuentes principales, recursos ordinarios un 50.87% y recursos directamente recaudados un 47.13%⁸. Así, la universidad tiene dos fuentes principales: 1) recursos

⁸ Datos extraídos de consulta amigable, MEF. Consultado el 20 de junio de 2022. Ver el siguiente enlace: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

ordinarios, provenientes del tesoro público, y 2) recursos directamente recaudados, generados por la propia universidad.

Por último, referente al gobierno de la universidad, San Marcos tiene un gobierno autónomo según lo establecido en el inciso c del artículo 7 de su estatuto. De este modo, sus autoridades universitarias son elegidas por la comunidad académica de la universidad. Asimismo, según el artículo 7 de la Ley Universitaria n. ° 30220 la autonomía también abarca el nivel normativo, administrativo, académico y económico.

Una línea de tiempo del licenciamiento

Para poner en contexto la investigación, cabe destacar los principales hechos del proceso del licenciamiento de San Marcos. La universidad fue considerada la primera universidad en el cronograma de licenciamiento, por lo que debía presentar su solicitud entre el 15 de diciembre de 2015 al 26 de febrero del 2016. En el inicio del proceso, la universidad tenía una disputa política interna por el rectorado, a lo cual Sunedu procedió reconociendo como rectora interina a la Dra. Antonia Castro⁹. En consecuencia, la universidad decide presentarse al licenciamiento institucional y lo hace el último día del plazo dispuesto en el cronograma. Sin embargo, de la evaluación documentaria la Dirección de Licenciamiento emitió resultado desfavorable el 20 de setiembre de 2016.

Posteriormente, la universidad presenta su Plan de Adecuación (PDA)¹⁰ el 30 de noviembre de 2016, con el objeto de levantar las observaciones ante la denegatoria. En ese contexto, Sunedu aprueba el documento “Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional”¹¹ en fecha 14 de marzo de 2017, donde deja sin efecto varios indicadores. Asimismo, amplía el plazo de adecuación de las CBC por parte de las universidades hasta el 31 de julio de 2018.¹²

En la etapa final, San Marcos tuvo que reconfigurar su equipo de licenciamiento y ser liderado por su rector, y se logran levantar las últimas observaciones. Finalmente, la universidad obtuvo el licenciamiento el 04 de abril de 2018, siendo la trigésimo cuarta institución en licenciarse. Se presenta una línea de tiempo que sitúa los hechos descritos:

⁹ “UNMSM: Sunedu ratificó a Antonia Castro como nueva rectora de la Universidad”. Perú 21. Enlace: <https://peru21.pe/politica/unmsm-sunedu-ratifico-antonia-castro-nueva-rectora-universidad-208064-noticia/>

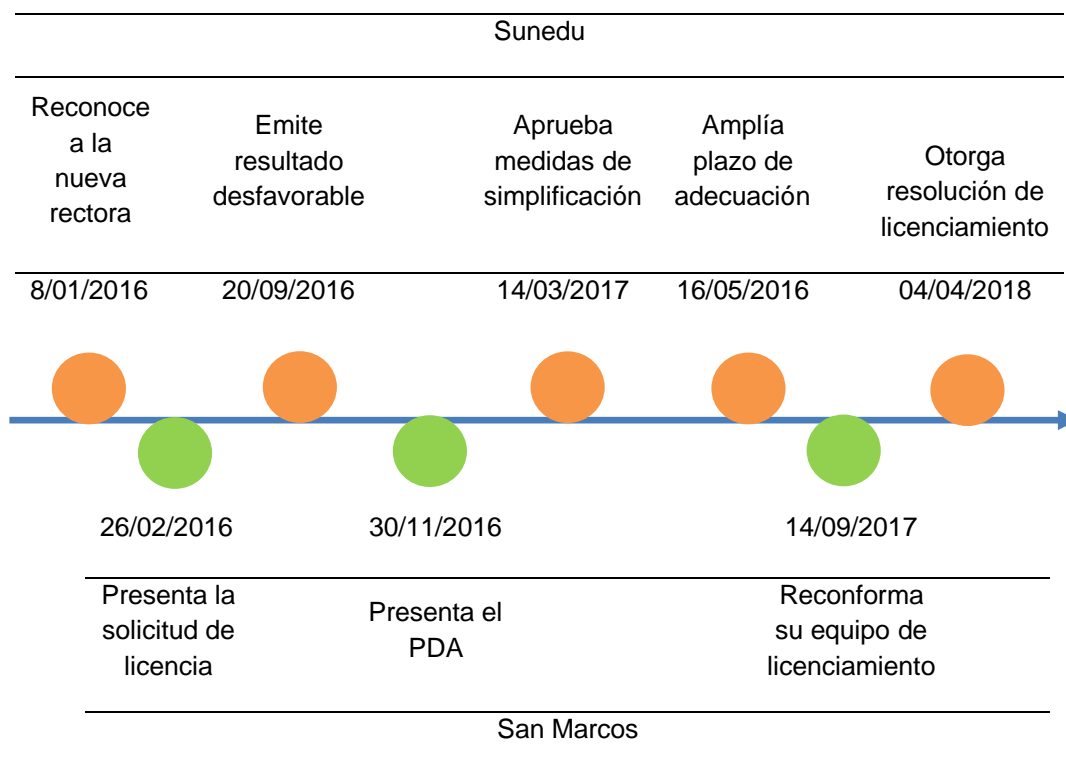
¹⁰ El plan de adecuación fue presentado mediante Oficio n.° 759-R-2016.

¹¹ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo n.° 008-2017-SUNEDU/CD.

¹² Aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo n.° 017-2017-SUNEDU/CD.

Figura 1

Línea de tiempo del licenciamiento de San Marcos



Factores de la implementación

En este apartado se presenta el análisis de la intervención de los factores de la implementación en el proceso de licenciamiento de San Marcos, con base al marco teórico desarrollado desde el enfoque de las políticas públicas (ver Tabla 1). En lo siguiente se presenta el análisis de los siete factores de la implementación:

1. Multiplicidad de participantes y decisiones.

Para el análisis correspondiente a este factor se ha considerado dos elementos de análisis: a) cantidad de participantes y su papel (Pressman y Wildavsky, 1973; Rein y Rabinovitz, 1978), y b) actores indispensables en las decisiones (Pressman y Wildavsky, 1973).

a) Cantidad de participantes y su papel. En el proceso de licenciamiento de San Marcos se presentaron dos tipos de actores, los responsables y ejecutores de la política. Donde los responsables de la política son el Minedu y Sunedu, encargados de elaborar y aplicar la política; y, ejecutor de la política es San Marcos, al tener por obligación directa el cumplimiento de las CBC en el marco

de su autonomía universitaria. Para poder describir la participación de los actores en el proceso de licenciamiento, se detallan los roles siguientes:

Responsables de la política:

- Minedu. Intervención indirecta en el licenciamiento, proporcionó de recursos adicionales a las universidades públicas en el licenciamiento.
- Digesu. Intervención indirecta en el proceso. Elaboró el instrumento de incentivos para proporcionar de recursos a las universidades públicas.
- Sunedu. Intervención directa como responsable del licenciamiento. A través de la Superintendencia monitorea el licenciamiento.
- Dirección de Licenciamiento. Órgano de la Sunedu encargado de dirigir el proceso de licenciamiento.

Ejecutores de la política:

- San Marcos. Universidad pública encargada de ejecutar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad.
- OCCAA. Órgano de asesoramiento dependiente del rectorado, fue responsable del proceso de licenciamiento en la universidad.

De lo presentado, se puede señalar que se tuvo una cantidad de participantes limitada y sus roles estuvieron claramente establecidos.

b) Actores indispensables en las decisiones. Para el análisis se identificará en las distintas etapas del licenciamiento, la intervención de los actores en el proceso, donde su participación fue clave en la toma de decisiones y avance de la política. En esa línea, se presentan 5 cortes temporales:

- Primer corte temporal: bloqueo al licenciamiento. En esta etapa, el análisis se enfoca en el conflicto entre la Sunedu y San Marcos para dar inicio al licenciamiento. Se tienen dos actores indispensables, que son el exrector Pedro Cotillo y la exsuperintendente Lorena Masías. Según los entrevistados señalan, desde la Sunedu se tenía el interés de que San Marcos se adecuó a la ley universitaria y, por tanto, se presente al licenciamiento universitario. Por el contrario, la posición de Pedro Cotillo era contraria a la reforma universitaria y no dispuso ninguna acción para el licenciamiento. Siendo así la situación, para lograr el avance del licenciamiento fue clave la decisión que tomó la exsuperintendente de desconocer la firma de Pedro Cotillo, lo que implicaba restricciones de gestión administrativas como titular de la universidad. A modo de síntesis de esta etapa se presenta el gráfico siguiente:

Figura 2

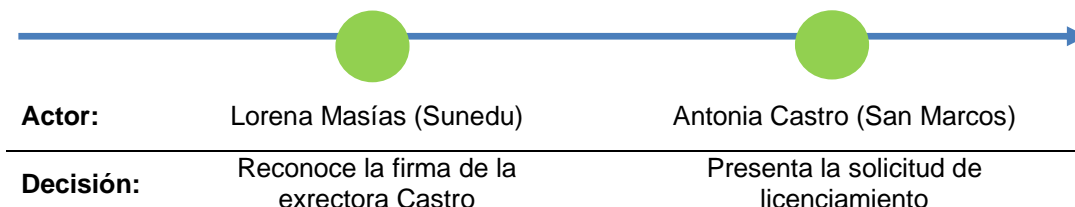
Actores y decisiones en el bloqueo del licenciamiento



- Segundo corte temporal: el primer paso hacia el licenciamiento. En este punto, se analiza el inicio del proceso de licenciamiento; en la cual se presentan dos actores, la exsuperintendente Lorena y la exrectora Antonia Castro. En el proceso, la exsuperintendente toma la decisión de reconocer la firma de la exrectora Antonia para que pueda continuar la adecuación del gobierno universitario. Es así que, a poco de cumplir el plazo para presentación de la solicitud, y según señalan los entrevistados, la exrectora Antonia decide conformar el primer equipo de licenciamiento y presentar la solicitud de San Marcos.

Figura 3

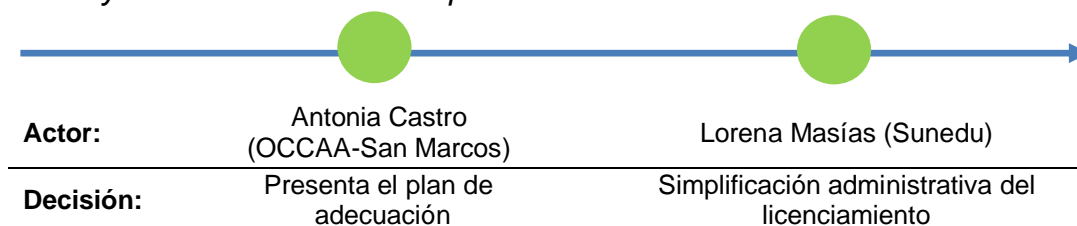
Actores y decisiones en el primer paso hacia el licenciamiento



- Tercer corte temporal: cambios clave en el procedimiento del licenciamiento. En esta etapa, se presentan dos actores, la jefa de la OCCA Antonia Castro y la exsuperintendente Lorena Masías. En esa línea, ante la denegatoria del licenciamiento, la Dra. Antonia decide presentar el plan de adecuación requerido por Sunedu. Por su parte, la exsuperintendente logra la aprobación de las “Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional»; según señalan los entrevistados este instrumento fue clave para facilitar el proceso, pues eliminó 4 indicadores de las CBC.

Figura 4

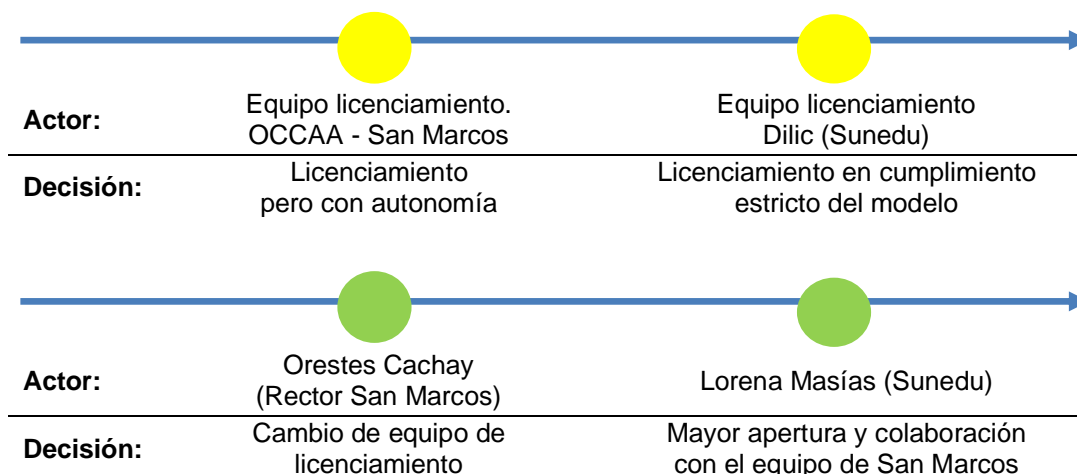
Actores y decisiones clave en el procedimiento de licenciamiento



- Cuarto corte temporal: confrontación de equipos en el licenciamiento. En este escenario, se presentan cuatro actores. Por un lado, el equipo de licenciamiento de la OCCAA y el exrector Orestes Cachay; y, por el otro, el equipo de licenciamiento de la Dilic y la exsuperintendente Lorena Masías. Al respecto, según señalan los entrevistados, en el proceso se dio una fuerte confrontación entre los equipos de San Marcos y la Sunedu. Desde la universidad se resguardaban en su autonomía para cumplir el licenciamiento de acorde a su propia realidad; y, desde Sunedu había una exigencia en el cumplimiento estricto de las CBC. En respuesta a esta situación que limitaba el avance del licenciamiento, el exrector optó por cambiar de equipo de licenciamiento, donde él asume el liderazgo y prescinde de la OCCAA. Por su parte, la exsuperintendente dispone una mayor apertura y colaboración con el equipo de licenciamiento de San Marcos.

Figura 5

Actores y decisiones en la confrontación de equipos del licenciamiento

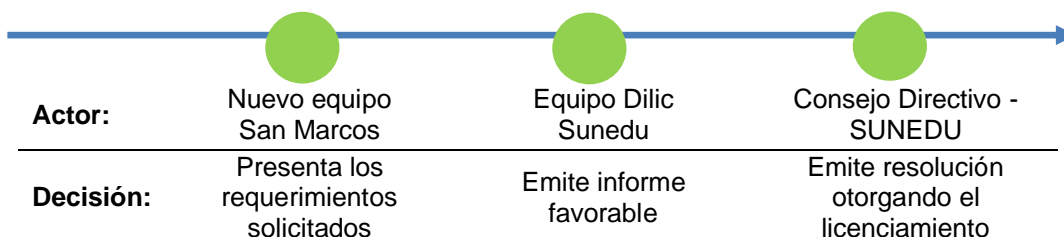


- Quinto corte temporal: el fin del licenciamiento. Es esta última etapa, se presentan tres actores. Por un lado, el nuevo equipo de licenciamiento de San Marcos; y, por el otro, el equipo de licenciamiento de la Dilic y el Consejo

Directivo de la Sunedu. En esa línea, el nuevo equipo de la universidad tuvo una alta predisposición en acatar lo requerido por Sunedu. Asimismo, el equipo de la Dilic tuvo una mayor apertura, terminó la evaluación y emitió su informe favorable. Finalmente, el Consejo Directivo de Sunedu, liderado por Carlos Benavides, emite la resolución que otorga el licenciamiento.

Figura 6

Actores y decisiones en la etapa final del licenciamiento



De lo presentado, se evidenció actores que condicionaron el proceso en el primer y cuarto corte temporal; los mismos que fueron superados por la determinación de otros actores con mayor capacidad de decisión. En líneas generales, se puede sostener que, la cantidad de actores indispensables no fue dispersa y era controlable, al estar claramente definido sus roles en el proceso; asimismo, los actores en su mayoría estuvieron alineados con el proceso de licenciamiento, esto favoreció a una toma de decisiones acertada para una implementación exitosa.

2. Estructura legal y objetivos

Para el estudio de este factor se ha considerado un elemento de análisis: establecer normas, objetivos e indicadores con claridad (Van Meter y Van Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1981).

De acuerdo a la revisión documentaria, se observa una amplia cantidad de normas que estructuran el funcionamiento de la Sunedu y del procedimiento del licenciamiento, como se presenta a continuación:

Tabla 2*Base normativa establecida para el inicio del licenciamiento*

Estructuración de la Sunedu	Procedimiento del licenciamiento
Ley Universitaria Ley n.º 30220	Modelo de licenciamiento y su implementación en el sistema universitario peruano. - Modelo de licenciamiento institucional. - Condiciones básicas de calidad. - Plan de implementación progresiva. - Cronograma de solicitud.
Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria	Reglamento del Procedimiento de licenciamiento para universidades públicas o privadas.
Reglamento de Organización y Funciones	Manual de Instrucciones: presentación de solicitud para el licenciamiento institucional.

En estos documentos, se detalló de forma precisa el rol de la Sunedu y el procedimiento del licenciamiento institucional. En el modelo de licenciamiento se establecieron los objetivos, naturaleza del las CBC, carácter obligatorio del licenciamiento, enfoque institucional, y otros. En cuanto a las CBC, se establecieron 8 condiciones, 55 indicadores y medios de verificación. Asimismo, se elaboró un plan de implementación en la que se establece un plazo de adecuación a las CBC, según tipo de universidad, y un diagrama de flujo de las etapas del licenciamiento. Finalmente, establece un cronograma de presentación de solicitudes por grupos de universidades.

Al consultar a los entrevistados que ejecutaron el licenciamiento, señalaron que el marco normativo planteado para el licenciamiento institucional cumplió con explicar de manera clara el procedimiento, aunque no llegó a ser tan específico con los medios de verificación que debían presentarse.

Adicionalmente a los instrumentos existentes, en junio de 2017, se aprueban las consideraciones para presentar los medios de verificación, documento que complementa el procedimiento, pues facilitó a que las universidades tengan en cuenta aspectos a considerar para cumplir con los medios de verificación y obtener un resultado final favorable.

De lo expuesto, se puede sostener que la Sunedu estableció instrumentos normativos con claridad que condujeron de forma adecuada el procedimiento del licenciamiento institucional.

3. Capacidad del responsable de la política

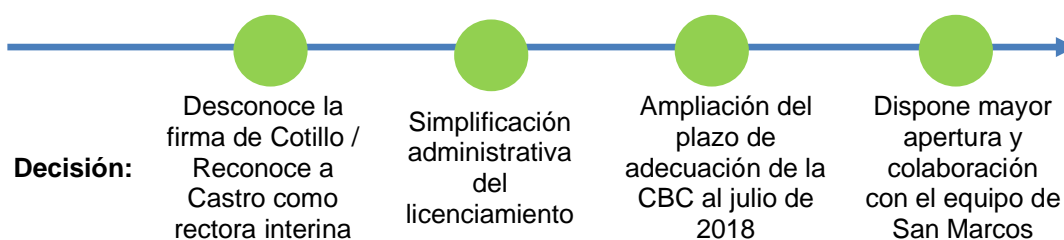
En este factor se analiza la capacidad del responsable, para ello se consideran variables vinculados a aspectos políticos y de gestión. En cuanto a los elementos políticos, están relacionadas al liderazgo político y compromiso con la política (Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1981). A los de gestión, se consideran

el grado de control jerárquico, la competencia y tamaño de personal y la inducción (Van Meter y Van Horn, 1975). A continuación, se desarrollan estos elementos desde la capacidad del responsable de la política, Sunedu:

a) Liderazgo político y compromiso con la política. Se enfoca en analizar el liderazgo del responsable, este debe estar comprometido con la política y tener la capacidad para solucionar problemas que permitan su avance. En el proceso de licenciamiento de San Marcos, la mayor trayectoria en el cargo de la superintendencia, lo tuvo Lorena Masías, hasta el 12 de febrero de 2018. Posteriormente, Flor Luna Victoria lo fue por un periodo muy corto y no desarrolló ninguna acción frente al licenciamiento. Al final, Carlos Benavides, si bien tuvo un periodo breve en relación con el licenciamiento de San Marcos, es con él que se concreta la resolución que otorga la licencia institucional. En esa línea, el análisis del liderazgo político en el proceso de licenciamiento de San Marcos, se enfocará en las decisiones de la exsuperintendente Lorena Masías y, como parte final, del exsuperintendente Carlos Benavides. En lo siguiente, se presenta una secuencia de decisiones que tomó Lorena Masías sobre el licenciamiento:

Figura 7

Decisiones de Lorena Masías en proceso de licenciamiento de San Marcos



De lo presentado, se reconoce el liderazgo de la exsuperintendente en momentos clave; la decisión de desconocer la firma del exrector Cotillo y luego reconocer a la Dra. Antonia Castro como rectora interina de San Marcos, permitieron que el licenciamiento institucional de San Marcos pueda dar inicio. Asimismo, respecto a la simplificación administrativa del licenciamiento y ampliación de plazo de adecuación de las CBC, si bien no estuvieron motivadas directamente por la problemática del licenciamiento de San Marcos, permitió darle continuidad al licenciamiento. Una última decisión, en el contexto de la confrontación de los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu, la superintendente interviene para solucionar el entrampamiento y dispone una mayor apertura con el equipo de San Marcos.

Referente a la participación del superintendente Carlos Benavides, es importante destacar su liderazgo en las últimas decisiones para otorgar la resolución. Es así que, en su periodo, el 22 de marzo de 2018, se aprueba el informe favorable de la Dilic, que da paso a la etapa final, y se emite de

resolución que otorga el licenciamiento institucional a San Marcos, el 4 de abril de 2018.

Para concluir, se sostiene que, los superintendentes Lorena Masías y Carlos Benavides, estuvieron comprometidos con la implementación del licenciamiento institucional; asimismo, mostraron liderazgo político para poder impulsar el licenciamiento de San Marcos.

b) Grado de control jerárquico de las decisiones. Este elemento resalta la capacidad que debe contar el responsable de la política para la ejecución de sus funciones. Para el análisis de este elemento, se considera la base normativa que define el rol de la Sunedu, el carácter del procedimiento del licenciamiento y la naturaleza de la universidad. Siendo así, se presenta los instrumentos normativos que configuran el grado de relación entre los actores:

Tabla 3

Instrumentos normativos que establecen el grado de control jerárquico

Aspectos del análisis	Instrumento normativo	Establece
Rol de la Sunedu	Ley Universitaria	Sunedu, responsable del licenciamiento (artículo 13). Aprueba o deniega las solicitudes de licenciamiento de universidades (artículo 15).
	Política de Aseguramiento de la Calidad	Sunedu, responsable de la verificación de las CBC para otorgar el licenciamiento a las universidades.
Carácter del licenciamiento institucional	Ley Universitaria	Licenciamiento como procedimiento que tiene por objetivo verificar el cumplimiento de las CBC y autorizar el funcionamiento (artículo 13).
	Política de Aseguramiento de la Calidad	Licenciamiento como garantía de las CBC, de carácter obligatorio (Pilar 4).
	Modelo de licenciamiento	El licenciamiento es una condición obligatoria para ofrecer el servicio educativo superior universitario
Naturaleza de la universidad	Ley universitaria	El Estado reconoce la autonomía universitaria, es sus regímenes: normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico (artículo 8).
	Estatuto San Marcos	Autonomía universitaria entendida como capacidad decidir por sí misma acerca del cumplimiento de sus fines y funciones (artículo 4).

De lo presentado, se observa el rol de la Sunedu en calidad de responsable del licenciamiento y el carácter obligatorio del licenciamiento para el cumplimiento de las universidades. Ahora bien, si bien Sunedu es responsable, no tiene una intervención directa en las universidades para que se cumplan las CBC. Es decir, son las universidades, con base a su principio de autonomía

universitaria, las encargadas de cumplir las CBC. Por tanto, el éxito de la implementación del licenciamiento en San Marcos también dependió de la aceptación que esta tenga respecto de la política. De las valoraciones recogidas por parte de los entrevistados, también se observa que, la relación de control jerárquico por parte de la Sunedu hacia la universidad fue restringida; puesto que, la universidad se resguardaba en su autonomía.

Adicionalmente, dos puntos reflejan esta dificultad que tuvo Sunedu en su grado de control jerárquico sobre el proceso. Primero, el bloqueo inicial del licenciamiento, cuando se produjo el desacato del exrector Pedro Cotillo; y, segundo, la confrontación que se dio en los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu, que no permitían el avance del proceso.

En tal sentido, se sostiene que, la capacidad de control jerárquico que tuvo la Sunedu para el cumplimiento de sus decisiones fue limitada, puesto que la universidad se resguardaba en su autonomía. De ese modo, la Sunedu tuvo que mantener una comunicación abierta con la universidad.

c) Competencia y tamaño de personal. Este elemento resalta la importancia de contar con personal preparado y suficiente para implementar la política. El análisis se enfocará en la dirección del licenciamiento por ser el responsable de conducir el licenciamiento. Ahora bien, cabe señalar que, el personal (evaluadores) de la Dilic participa en dos etapas del licenciamiento, revisión documentaria y verificación presencial. Para el análisis, se revisa el manual del evaluador donde se detalla el siguiente perfil:

El/la evaluador/a de licenciamiento institucional debe pertenecer a la comunidad académica o profesional, nacional o internacional, con experiencia en investigación y/o docencia universitaria, procesos de licenciamiento, autoevaluación, acreditación, evaluación de proyectos, evaluación curricular u otros de orden administrativo con las áreas académicas, a nivel nacional o internacional. Además, a excepción del/la evaluador/a de la condición III de las CBC, el/la evaluador/a debe tener como mínimo el grado académico de maestro. Para la verificación de la condición III - Infraestructura y equipamiento [...], el/la evaluador/a debe ser un especialista en infraestructura, arquitecto o ingeniero civil, titulado, colegiado y habilitado por su respectivo colegio profesional (Sunedu, 2006, p. 8).

De lo presentado, se evidencia que los evaluadores deben tener por perfil vinculación con la labor académica, así como, experiencia en temas de evaluación, autoevaluación referente al área académica. En esa línea, se puede apreciar que la competencia de los evaluadores estuvo contemplada en el manual del evaluador. Asimismo, de acuerdo con lo entrevistados consultados sobre la competencia del personal, señalan que, por el lado de la universidad, una constante afirmación de que el equipo de licenciamiento de Sunedu

desconocía la realidad de la universidad pública. Y dese Sunedu, se afirma que el personal contaba con las capacidades adecuadas para conducir el licenciamiento, pero con una brecha de aprendizaje al ser un procedimiento nuevo. Asimismo, referente al tamaño del personal, se constata que para el proceso faltó mayor personal, pero que se pudo concretar las evaluaciones de San Marcos.

Del análisis de la competencia y tamaño del personal se puede sostener que fue intermedia. La competencia del personal se fue fortaleciendo en el proceso, pues el licenciamiento al ser un procedimiento nuevo se desconocía como ejecutarla. Así también, el tamaño del personal fue limitado, aunque para San Marcos se priorizó su atención y se pudo realizar las evaluaciones.

d) Inducción. Este elemento resalta la importancia de realizar acciones de inducción que permitan un mayor entendimiento sobre la implementación de la política. En esa línea, la dirección de licenciamiento no se limitó a su condición de evaluadora, también realizó acciones de inducción para facilitar la comprensión al equipo de la universidad. Al respecto, los entrevistados señalaron que, la dirección de licenciamiento realizó acciones de inducción como: asistencia técnica, reuniones de trabajo, informes de observación detalladas, revisión de los formatos, entre otros. En esa línea, se puede sostener que la dirección de licenciamiento implementó acciones de inducción al equipo de licenciamiento de San Marcos que permitió un mejor entendimiento del procedimiento.

Por lo expuesto, de lo presentado referente a la capacidad de la Sunedu como responsable del licenciamiento y hacer efectiva la implementación en San Marcos, en términos generales se puede sostener que fue intermedia. En los elementos de liderazgo político e inducción, su accionar fue oportuno. En lo que respecta a la capacidad de control jerárquico fue intermedia, toda vez que la universidad resguardaba su autonomía. Referente a la competencia y tamaño del personal, tuvo que ir fortaleciéndose en el proceso.

4. Magnitud del problema

Para analizar este factor se ha considerado dos elementos de análisis: a) cambios marginales (Van Meter y Van Horn, 2007 [1975]) y b) cantidad de cambios no sea muy grande (Sabatier y Mazmanian, 2007 [1981]). En esa línea, se analizará las acciones realizadas por San Marcos para el cumplimiento de las CBC, para ello se tomará como base el informe y resolución referido al licenciamiento emitido por Sunedu.

Para obtener el licenciamiento se debían cumplir 8 CBC y 55 indicadores; sin embargo; en el proceso de anularon 4 indicadores correspondientes a la condición III, así también, para San Marcos no aplicó la condición II referida a

creación de nueva oferta educativa. En tal sentido, San Marcos debía cumplir con siete CBC y 44 indicadores, para lo cual debía presentar los medios de verificación, en algunos casos no se cumplían indicadores, por lo que debió crear nuevos instrumentos. A continuación, se presenta un resumen de los principales instrumentos creados por la universidad, en la tabla siguiente:

Tabla 4

Instrumentos aprobados por San Marcos para el cumplimiento de las CBC

Condiciones básicas de calidad	Indicador	Nuevos Instrumentos
I. Existencia de objetivos académicos, grados y títulos a otorgar, y planes de estudio correspondientes. (Indicadores 1 al 8)	1	Estatuto universitario
	2	Currículo con estudios generales de 66 carreras de pregrado.
	3	Reglamento General de Grados y Títulos
	7	Programa de Fortalecimiento Institucional para la Calidad de la Formación Universitaria 2016-2021
III. Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones. (Indicadores 16 al 30) ¹	19 ²	Plan de seguridad de almacenamiento y gestión de sustancias peligrosas, plan de emergencia, protocolo de seguridad para el funcionamiento de laboratorios y talleres
	30	Plan de mantenimiento con su presupuesto.
IV. Líneas de investigación a ser desarrolladas. (Indicadores 31 al 38)	31	Plan Estratégico Institucional (2017-2019)
	34	Código de ética de la investigación
V. Verificación de la disponibilidad docente con no menos del 25 % a tiempo completo. (Indicadores 39 al 42)	41	- Reglamento de ingreso a la carrera docente. - Reglamento de evaluación para promoción docente. - Reglamento de evaluación para la ratificación docente.
VI. Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos. (Indicadores 46 al 50)	49	Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para la protección del Ambiente. (RR n.º 01802-17)
VII. Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral. (Indicadores 51 al 54)	51	Reglamento de vinculación y seguimiento al egresado y graduado

Nota. Elaboración con base al informe y resolución de licenciamiento de Sunedu.

¹ Se anularon los indicadores 16, 18, 25 y 26. Asimismo, indicadores 21, 22, 23 y 24 se modifican para evaluar en la etapa de verificación presencial.

² Se modifica parcialmente y no es exigible el reglamento seguridad, sino plan de seguridad.

De lo presentado, se verifica que 11 indicadores requerían la elaboración de nuevos instrumentos para cumplir con el medio de verificación. En cuanto a los otros 33 indicadores, si bien no necesitaron nuevos instrumentos se debía enviar información que sustente el cumplimiento a través de los formatos de licenciamiento.

Cabe señalar que, San Marcos no logró cumplir las CBC en la etapa inicial, como resultado de la evaluación tuvo 41 indicadores observados. Para levantar las observaciones, la universidad presentó su plan de adecuación presupuestado, el cual ascendía a S/ 114 329 169.50. Además, el cumplimiento

del plan también requería de gestiones políticas y administrativas complejas, un ejemplo de esto es el proceso de la aprobación de los planes de estudio de las 66 carreras.

Sobre la situación expuesta, cabe precisar que, en el inicio del proceso la complejidad del licenciamiento fue aún más alta, esto cambia cuando se aprueban medidas de simplificación administrativa en marzo de 2017. Respecto a San Marcos, el punto más crítico a cumplir era el indicador 18 (eliminado), correspondiente a la entrega de certificados de seguridad de sus 70 locales.

En suma, de lo desarrollado, se puede sostener que, en los inicios del licenciamiento la magnitud del problema fue alto, pues los cambios a realizar no fueron marginales y, también, se requerían ejecutar varias adecuaciones para poder cumplir las CBC. Posteriormente, la complejidad fue intermedia, pues el procedimiento del licenciamiento se simplificó, al eliminarse cuatro indicadores, en puntos que eran críticos para el cumplimiento de San Marcos, como es el caso de la certificación por parte de Cenepred.

5. Recursos económicos

Para este factor se considera como elemento de análisis: el presupuesto suficiente y oportuno (Van Meter y Var Horn, 1975; Rein y Rabinovitz, 1978; Elmore, 1979, Sabatier y Mazmanian, 1981). Siendo así, el análisis estará centrado en los recursos económicos disponibles para el cumplimiento de las CBC de San Marcos.

El presupuesto de San Marcos cuenta con dos fuentes de financiamiento principales, recursos ordinarios y recursos directamente recaudados. A modo de detalle, se presenta el presupuesto institucional de los años 2016, 2017 y 2018, según la tabla siguiente:

Tabla 5

Presupuesto institucional de San Marcos, 2016 al 2018

Fuentes de financiamiento	2016		2017		2018	
	PIM ¹ (S/)	PIM (%)	PIM (S/)	PIM (%)	PIM (S/)	PIM (%)
Recursos Ordinarios	249 685 375	50.87	296 668 683	55.93	309 889 964	58.98
Recursos directamente recaudados	231 329 781	47.13	224 766 859	42.38	200 255 587	38.11
Donaciones y transferencias	9 653 103	1.97	8 884 417	1.67	15 187 538	2.89

Recursos determinados	133 517	0.03	98 433	0.02	110 153	0.02
Total	490 801 776	100.00	530 418 392	100.00	525 443 242	100.00

Nota: Elaborado con datos de consulta amigable-MEF, consultado el 16 de noviembre de 2018.

¹ Presupuesto Institucional Modificado.

De lo presentado, se observa un presupuesto institucional anual de alrededor S/ 500 000 000, donde aproximadamente el 40% corresponde a los recursos directamente recaudados; así la universidad aporta anualmente de manera sostenible un presupuesto mayor a S/ 200 000 000. Para cumplir el licenciamiento institucional, San Marcos presentó su PDA considerando un presupuesto total de S/ 114 329 196.50, donde una parte importante del presupuesto de S/ 93 496 578.17 fue requerido para el cumplimiento de la condición III «Infraestructura y equipamiento». Respecto a las fuentes de financiamiento se consideró una mayor cantidad sea cubierto con recursos ordinarios, tal como se detalla a continuación:

Tabla 6

Fuente de financiamiento para el cumplimiento de las CBC

Fuente de financiamiento	Presupuesto (S/)
Recursos ordinarios	95 670 774.12
Recursos directamente recaudados	7 009 002.67
Otras fuentes	11 649 419.71
Total	114 329 196.50

Nota. Datos extraídos del plan de adecuación de San Marcos, noviembre 2016.

Para atender estas exigencias contempladas en el PDA, el Minedu aprobó en abril de 2017 el instrumento «Compromisos de Gestión para la Mejora de la Calidad y el Logro de Resultados del Servicio Educativo de la Educación Superior Universitaria». Este planteaba en su objetivo específico c), contribuir al cierre de brechas en infraestructura para el cumplimiento de las CBC en el marco del licenciamiento institucional de las universidades públicas. Resultado de ello, San Marcos fue considerada para recibir estos recursos adicionales, tal como se muestra en lo siguiente:

Tabla 7

Transferencia presupuestal a San Marcos por compromiso de gestión

Año	2017	2018
Primer tramo	12 606 936 ¹	9 165 090 ³
Segundo tramo	8 065 237 ²	-
Total	20 672 173	9 165 090

Nota. ¹ Decreto Supremo n.º 203-2017-EF, de julio de 2017.

² Decreto Supremo n.º 253-2017-EF, de agosto de 2017.

³ Decreto Supremo n.º 173-2018-EF, de julio de 2018.

De lo presentado se observa que hubo una transferencia de julio de 2018, pero en abril de 2018 ya se contaba con resolución de licenciamiento; por lo que, el monto adicional útil asignado durante el proceso de licenciamiento ascendió a S/ 20 672 173. Entonces, del análisis presupuestal, se observa que, del presupuesto estimado para el financiamiento de las CBC por recursos ordinarios del PDA, el Minedu asignó de manera oportuna solo S/ 20 672173; por lo que, existió una brecha de financiamiento de S/ 72 968 601.12, según la tabla siguiente:

Tabla 8

Brecha de financiamiento del PDA según fuente de recursos ordinarios

Fuente de financiamiento ordinario	Monto S/
Presupuesto del PDA	95 670 774.12
Presupuesto ajustado del PDA ¹	93 640 774.12
Transferencia presupuestal adicional de Minedu	20 672 173.00
Brecha de financiamiento²	72 968 601.12

Nota: ¹ El ajuste del presupuesto es porque se desistió de la creación de nuevos programas.

² Brecha de financiamiento, calculado de la diferencia entre el presupuesto ajustado del PDA y transferencia adicional del Minedu

De lo expuesto, se puede sostener que, los recursos económicos dispuestos por el Minedu para el licenciamiento de San Marcos no fueron suficientes, pero la universidad logró compensarlo con sus recursos propios. Asimismo, referente a la oportunidad del presupuesto, en el año 2017 el Minedu asignó S/ 20 672 173 durante el proceso de licenciamiento, y otra parte en julio de 2018 cuando ya se contaba con el licenciamiento.

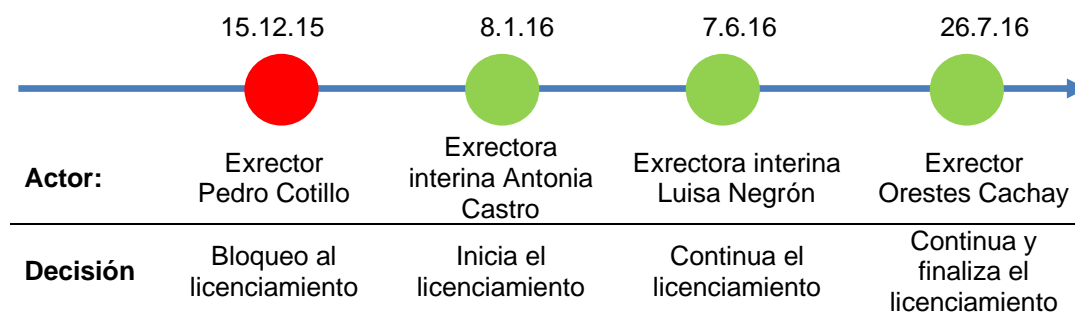
6. Aceptación local

Este factor resalta la importancia de contar con una posición favorable de la organización local frente a la política para lograr su implementación efectiva. Para el estudio se tiene como elemento de análisis: la movilización local para adoptar el proyecto fue favorable o contraria (Paul Berman (2007 [1978])).

En esa línea, el estudio se enfoca en identificar la posición de las autoridades universitarias frente al licenciamiento, pues son estos los que toman la decisión directa de adoptar o no el licenciamiento institucional. Para ello, el análisis sitúa temporalmente a los actores y sus acciones, con el fin de determinar su posición frente al licenciamiento. A continuación, se presenta la siguiente secuencia de rectores en el proceso:

Figura 8

Posición de los rectores frente al licenciamiento



De lo presentado, se observa el mandato de cuatro rectores que tuvieron decisión directa sobre el licenciamiento de San Marcos. Se inició el proceso con el exrector Pedro Cotillo, su posición fue contraria al licenciamiento institucional y no ejecutó ninguna acción para dar inicio al proceso. Resaltan, por el contrario, su decisión de no acatar las disposiciones de la Ley Universitaria y la adecuación del gobierno. Luego, el 8 de enero de 2016 asume el rectorado de manera transitoria, la Dra. Antonia Castro, su postura fue a favor de implementar el licenciamiento, por ello tomó la decisión de que San Marcos se presente al proceso de licenciamiento, con ese fin conforma el primer equipo de licenciamiento el 22 de febrero de 2016, y cumple con presentar la solicitud de licenciamiento. Posteriormente, el 7 de junio de 2016 asume el rectorado transitorio por un tiempo breve, la Dra. Luisa Negrón, quien tuvo una posición favorable y continuo la implementación del licenciamiento. Finalmente, a partir del 26 de julio de 2016, ocupa el rectorado el Dr. Orestes Cachay Boza, quien tuvo una postura a favor del licenciamiento institucional. Designó a la Dra. Antonia Castro como jefa de la OCCAA para liderar el proceso de licenciamiento. Posteriormente, debido a las confrontaciones entre los equipos de licenciamiento de Sunedu y San Marcos, el rector Orestes decide prescindir de la OCCAA y lidera él directamente el proceso hasta la obtención de la resolución de fecha 4 de abril de 2018.

De lo expuesto, se puede sustentar que, a nivel de las autoridades universitarias, en 3 periodos rectorales vinculados al proceso de licenciamiento se tuvo una posición favorable. En la etapa inicial, se dio un bloqueo por parte del exrector Pedro Cotillo, pero fue superado y con los rectores posteriores se decide implementar el licenciamiento.

7. Adaptación mutua

Para el estudio de este factor se tiene como elemento de análisis: reconocer las acciones de adaptación mutua entre la política y el contexto organizacional local (Berman, 2007 [1978]; Elmore, 2007 [1979]). Para ello, el análisis se enfoca en

reconocer acciones de adaptación de tipo burocrático y político realizados por la Sunedu y San Marcos, que hayan permitido el avance del licenciamiento institucional. Siendo así, se presenta las acciones ejecutadas por ambas instituciones:

- Acciones de adaptación de San Marcos.

La universidad para avanzar en el licenciamiento tuvo que adaptarse a nivel político y burocrático; en lo siguiente se presenta las acciones de adaptación realizadas por San Marcos:

Tabla 9

Principales acciones de adaptación desde San Marcos

Acciones a nivel político	Acciones a nivel burocrático
Cumplir con la adecuación de gobierno universitario e iniciar el licenciamiento	Presentación del plan de adecuación
Cambio del primer equipo de licenciamiento	Desistir de la creación de programas de estudios
	Adelantar la implementación del plan de estudios

A nivel político, la universidad tuvo que adaptarse a las exigencias establecidas por la Ley Universitaria y cumplir el licenciamiento. En la adecuación del gobierno universitario se tuvo una fuerte resistencia por parte del exrector Pedro Cotillo, quien tuvo que renunciar al ser desconocida su firma por la Sunedu. Luego, con el rectorado interino de la Dra. Antonia Castro se decide cumplir con la adecuación e iniciar el proceso de licenciamiento. Posteriormente, en el proceso se presentó una fuerte discrepancia entre los equipos de licenciamiento de San Marcos y Sunedu, dicha situación no permitía que avance el proceso. Para superar esta situación, en setiembre de 2017, San Marcos opta por cambiar de equipo de licenciamiento y es el rector quien asume directamente el liderazgo.

Referente a las acciones de tipo burocrático, la universidad tuvo que cumplir las exigencias de las CBC, realizar cambios de tipo normativo, estructura académica, infraestructura y otros. Es en el PDA se estableció un conjunto de acciones para poder cumplir las CBC; entre ellos resaltan: actualización de planes de estudios, reglamentos de grados y admisión, gestión de los certificados de seguridad, elaborar el plan de mantenimiento de infraestructura, entre otros. Al respecto, un punto clave fue adelantar la implementación de los estudios generales, pues era un requisito necesario para la obtención del licenciamiento. Aún cuando el estatuto de San Marcos disponía un periodo de tres años para implementar la Escuela de Estudios Generales, esto es el primer semestre de 2019; tuvo que adelantarse su ejecución, es así que, mediante RR

n.º 01824-R-17 de abril de 2017 se aprueba el proyecto para la implementación de la Escuela de Estudios Generales, en la que se contempla el inicio de los estudios generales en marzo del año 2018. A consecuencia de esta implementación acelerada, se produjeron resistencias y marchas por parte de los gremios estudiantiles, pues señalaron que la implementación de los estudios generales fue improvisada, se tenía un déficit de la plana docente y una infraestructura inadecuada¹³.

- Acciones de adaptación de la Sunedu.

La Sunedu en el proceso de licenciamiento de San Marcos, también ejecutó acciones de adaptación a nivel burocrático y político; a continuación, se presentan sus principales acciones:

Tabla 10

Principales acciones de adaptación desde Sunedu

Acciones a nivel político	Acciones a nivel burocrático
Dispone mayor apertura y colaboración hacia el equipo de San Marcos	Simplificación administrativa del licenciamiento Ampliación del plazo de adecuación de la CBC a julio de 2018

En el nivel político, la exsuperintendente Lorena dispuso una mayor apertura con el nuevo equipo de licenciamiento de San Marcos; esto como reacción al cambio de equipo que presentó la universidad, debido a la confrontación que hubo entre los equipos de Sunedu y San Marcos.

En cuanto a las acciones de tipo burocrático, en el proceso Sunedu aprobó las «Medidas de simplificación administrativa para el licenciamiento institucional», en marzo de 2017, en la cual deja sin efecto los indicadores 16, 18, 25 y 26, correspondientes a la CBC III «Infraestructura y equipamiento adecuado al cumplimiento de sus funciones». Asimismo, cabe señalar que estas medidas de simplificación administrativa, no fueron motivadas directamente por San Marcos, pero sí estaban situadas en la problemática general que Sunedu había evaluado en las universidades públicas. Respecto a San Marcos, al momento de presentar su PDA todos estos indicadores eliminados por la Sunedu, se encontraban observados, siendo un punto crítico el cumplimiento del indicador 18, puesto que obtener los certificados de seguridad implicaba realizar cambios de infraestructura en varios de los locales. Asimismo, ante la situación de retraso en el cumplimiento de las CBC por parte de las universidades - entre

¹³ De la licencia al caos: tres puntos clave de la toma de la universidad San Marcos. *RPP*, 06 de abril de 2018. Ver enlace: <https://rpp.pe/lima/actualidad/de-la-licencia-al-caos-tres-puntos-claves-de-la-toma-de-la-universidad-san-marcos-noticia-1115040?ref=rpp>

estas San Marcos -, la Sunedu, en mayo 2017, amplió el plazo de adecuación de las CBC hasta julio de 2018. De este modo, la ampliación del plazo de adecuación para el cumplimiento de las CBC también benefició a San Marcos.

De lo expuesto, se puede sostener que Sunedu y San Marcos realizaron acciones de adaptación a nivel político y burocrático para hacer efectiva la implementación de las CBC. Ahora bien, cabe precisar que las acciones de adaptación de nivel burocrático desde la Sunedu no fueron motivadas directamente por San Marcos, sino que respondieron a un problema general de las universidades públicas, aunque los cambios también beneficiaron a San Marcos.

Por lo presentado, de los siete factores de la implementación que intervinieron en el proceso de licenciamiento de San Marcos, se puede sostener que se cumplieron mayoritariamente los planteamientos establecidos por cada factor para tener una implementación exitosa. En esa línea, los factores que se aplicaron de forma adecuada fueron cuatro: multiplicidad de participantes y decisiones, estructura legal y objetivos, aceptación local, y adaptación mutua; y, los factores que se cumplieron, pero de forma intermedia están: capacidad del responsable de la política, recursos económicos y magnitud del problema.

Asimismo, se reconoce que la voluntad política de los rectores fue fundamental para concretar el licenciamiento; este elemento forma parte de la aceptación local, donde importa la movilización local para adoptar el proyecto; es decir, si el actuar de las autoridades para implementar la política fue favorable. Así también, la adaptación mutua a nivel político, pues como se señaló, en un inicio con el exrector Pedro Cotillo no existía la voluntad de implementar el licenciamiento. En tal sentido, se puede sostener que, los factores de aceptación local y adaptación mutua pertenecientes al enfoque de abajo hacia arriba (bottom up) fueron claves en el licenciamiento institucional de San Marcos. Por último, a modo de síntesis del análisis se presenta la tabla siguiente:

Tabla 11

Resultado del análisis de los factores de la implementación en el licenciamiento

Factor	Elementos de análisis	Resultado del análisis	Cumplimiento
Multiplicidad de participantes y decisiones	Cantidad de participantes y su papel	Cantidad de participantes fue limitada y sus roles estuvieron claramente establecidos.	Adecuado
	Actores indispensables en las decisiones	Cantidad de actores indispensables no fue disperso y fue controlado, hubo alineación mayoritaria al proceso de licenciamiento.	
Estructura legal y objetivos	Establecer normas, objetivos e indicadores con claridad	Sunedu dispuso instrumentos normativos con claridad que condujeron de forma adecuada el procedimiento del licenciamiento.	Adecuado
Capacidad del responsable de la política	Liderazgo político y compromiso con la política	Los superintendentes tuvieron liderazgo político y compromiso para impulsar el licenciamiento de San Marcos.	Intermedio
	Grado de control jerárquico de las decisiones	Sunedu tuvo un control jerárquico limitado para hacer efectivo el cumplimiento de sus funciones, toda vez que la universidad se resguardaba en su autonomía. Para superar ello debió mantener una relación horizontal y de comunicación abierta con la universidad.	
	Competencia y tamaño de personal	La competencia y tamaño de personal del equipo de licenciamiento de Sunedu fue intermedia. Las competencias tuvieron que ir fortaleciéndose en el proceso, pues el licenciamiento al ser un procedimiento nuevo se desconocía como implementarlo. El tamaño del personal fue limitado, aunque para San Marcos se priorizó su atención.	
	Inducción	El equipo de licenciamiento de la Sunedu realizó acciones de inducción de forma oportuna.	
Magnitud del problema	Cambios marginales	Los cambios a realizar tenían un alto grado de complicación en el inicio del proceso, posteriormente fueron simplificados.	Intermedio
	Cantidad de cambios no sea muy grande	Los cambios a realizar fueron bastantes en el inicio del proceso, posteriormente fueron reducidos.	
Recursos económicos	Presupuesto suficiente y oportuno	Los recursos económicos dispuestos por el Minedu para el licenciamiento de San Marcos no fueron suficientes existiendo una brecha de S/ 72 968 601.12, y la transferencia oportuna fue parcial. Para afrontar el licenciamiento la universidad hizo usos de sus propios recursos.	Intermedio
Aceptación local	Movilización local para adoptar el proyecto	En la etapa inicial, se dio un bloqueo por parte del exrector Pedro Cotillo, pero fue superado y con los rectores siguientes se decide implementar el licenciamiento.	Adecuado - determinante
Adaptación mutua	Adaptación mutua de la política y el contexto organizacional local	Sunedu y San Marcos tuvieron que realizar acciones de adaptación para hacer efectiva la implementación de las CBC. Estos cambios implicaron acciones a nivel político y burocrático.	Adecuado - determinante

Conclusiones

Esta presentación sobre la implementación del licenciamiento institucional en el sistema universitario peruano nos ha permitido observar que el proceso fue complejo, con fuertes resistencias a nivel político y burocrático. El licenciamiento si bien fue determinado como un procedimiento obligatorio, se produjeron eventos de confrontación con las universidades. La capacidad de Sunedu para hacer efectivo el cumplimiento del licenciamiento fue limitado, principalmente en su relación con las universidades públicas, pues estas se resguardaban en su autonomía universitaria.

En esa línea, para comprender cómo intervinieron los factores de la implementación en el licenciamiento se presentó el caso de San Marcos. El marco teórico esbozó que, la implementación de una política sería exitosa a medida que se ejecuten de manera correcta los siete factores de la implementación. De estudiar el licenciamiento de San Marcos, se puede concluir que, la intervención de cuatro factores se ejecutó de forma adecuada: multiplicidad de participantes y decisiones; estructura legal y objetivos; aceptación local, y adaptación mutua. Asimismo, los otros tres actores se ejecutaron de manera intermedia, capacidad del responsable de la política, recursos económicos y magnitud del problema. Cabe destacar que, la adaptación mutua y la aceptación local del enfoque bottom up fueron claves en el licenciamiento de San Marcos, donde resaltó la voluntad política de las autoridades de la universidad y Sunedu para concretar el licenciamiento.

Finalmente, podemos sostener que, la implementación no fue un proceso lineal y jerárquico, sino de retroalimentación y adaptación. Por ello, la importancia de fortalecer el enfoque de abajo hacia arriba (bottom up) para una comprensión integral de la implementación de políticas públicas.

Bibliografía.

- Aguilar, L. (2007). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (pp. 15-92). México, Porrúa.
- Berman, P. (2007). El estudio de la macro y micro-implementación. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (pp. 281-321). México, Porrúa.
- Burga, M. (2003). La actualidad de una larga historia: la responsabilidad ética y política de la universidad. En Ó. García, *Hacia una nueva universidad en el Perú* (pp. 19-32). Lima, Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Casalino, C. (2017). Tres etapas y dos personajes ilustres en la historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. *Investigaciones Sociales*, 173-186.
- Casas, F. (2012). La regulación regulada: el sentido de la expansión universitaria en el Perú desde el CONAFU. *Revista de la Educación Superior*, 141-157.
- Dargent, E., & Chávez, N. (2016). *¿Extraer para educar? Boom de commodities. Construcción estatal y la universidad pública*. Lima, Departamento de Ciencias Sociales PUCP.
- Dirección de Coordinación Universitaria, MINEDU. (2006). *La Universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria*. Lima, Ministerio de Educación.
- Elmore, R. (2007). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (pp. 251-280). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Estatuto de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 06 de junio de 2016. R.R n.º 03013-R-16
- Gerring, J. (2014). *Metodología de las Ciencias Sociales. Un marco unificado*. Madrid, Alianza Editorial.
- Ley Universitaria 30220. 09 de julio de 2014. D.O n.º 527213
- Marticorena, M. (2000). *San Marcos de Lima Universidad Decana en América. Una argumentación Histórico - Jurídica y el Derecho Indiano*. Lima, Fondo Editorial UNMSM.
- Ministerio de Educación. (2015). *Política de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria*. Lima, Minedu.
- Reglamento de Organización y Funciones de la SUNEDU. 31 de diciembre de 2014. D.O n.º 543570
- Rein, M., & Rabinovitz. (2007). La implementación una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. A. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (2007). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (págs. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2015). *El Modelo de Licenciamiento y su Implementación*. Lima, Sunedu.

- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2018). *Informe Bienal Sobre la Realidad Universitaria Peruana*. Lima: SUNEDU.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2020). *II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú*. Lima: SUNEDU.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (2007). El proceso de implementación de las políticas públicas. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas* (págs. 97-146). México: Porrúa.
- Vargas, J. (2015). Navegando en aguas procelosas. Una mirada al sistema universitario peruano. En R. Cuenca, *La educación universitaria en el Perú: democracia, expansión y desigualdades* (págs. 19-58). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vennesson, P. (2013). Estudios de caso y seguimientos de procesos: teorías y prácticas. En D. Della Porta, & M. Keating, *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva pluralista* (págs. 237-254). España: Akal.
- Winter, S. (2018). Perspectivas sobre implementación. En P. María del Carmen, *Implementación de políticas públicas* (págs. 61-89). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.