

Licenciamiento de los programas de pregrado de Medicina en las universidades peruanas*

Licensing of undergraduate Medicine programs in Peruvian universities

Oswaldo Zegarra Rojas¹

Doi: <https://doi.org/10.20453/ah.v66i1.4527>

INTRODUCCIÓN

Era evidente que antes de la promulgación de la Ley n.º 30220, Ley Universitaria, la crisis de la educación superior universitaria era percibida con mucha preocupación por la sociedad peruana. El deterioro de la calidad universitaria fue advertido por el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 2014, al indicar que esta crisis se manifestó en las altas tasas de subempleo y en que las universidades peruanas tenían un desarrollo paupérrimo en los rankings internacionales; asimismo, agrega que dicho deterioro se debería, entre otros factores, a que las instituciones de educación superior emergieron en un marco regulatorio débil (OCDE, 2014). En ese marco, la problemática sobre la calidad de la educación superior universitaria tuvo diversas implicancias, las mismas que fueron advertidas por el Tribunal Constitucional (TC), al concluir que las instituciones a cargo de supervisar a las entidades superiores universitarias, llámense Asamblea Nacional de Rectores (ANR) o Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), no cumplieron adecuadamente con sus funciones, situación que redundó en la mala calidad del servicio educativo.

El TC (2015), asimismo, determinó que «en materia de calidad educativa universitaria existía un estado de cosas inconstitucional de carácter estructural» (p. 49) en el sistema educativo universitario. Por esta razón,

el tribunal estableció que es obligación del Estado adoptar inmediatamente las medidas institucionales necesarias para reformar el sistema de educación superior universitaria en el país; y sentenció la creación de una «superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada eficientemente por el Estado» (p. 49).

Esta sentencia del TC da a entender que, conforme estaba constituido el sistema universitario, el futuro de las universidades estaba dominado por el propio círculo universitario, lo que evidenciaba falta de objetividad y rigurosidad en sus decisiones, y en consecuencia se advertía la transgresión del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental de toda persona a la imparcialidad del órgano que, a través de sus resoluciones, se encontraba encargado de determinar sus derechos u obligaciones, como se mencionó anteriormente.

En consecuencia, el mayor reto que enfrenta la sociedad peruana en materia de educación universitaria es lograr un sistema universitario ordenado, que priorice la calidad y la mejora continua. La Ley Universitaria, vigente desde 2014, establecía que, mediante el licenciamiento, procedimiento de verificación del cumplimiento de condiciones básicas de calidad (CBC), las universidades debían ofrecer un servicio educativo universitario de calidad, con el fin de autorizar su funcionamiento.

* Las ideas expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la revista *Acta Herediana* ni de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

¹ Doctor en Medicina, profesor emérito, exdecano de la Facultad de Medicina y exrector de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Ex presidente de la Academia Nacional de Medicina. Exsuperintendente de la Sunedu.





El mayor reto que enfrenta la sociedad peruana en materia de educación universitaria es lograr un sistema universitario ordenado, que priorice la calidad y la mejora continua.

Según la Ley Universitaria, la institución encargada de realizar esta labor es la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), la cual tiene múltiples funciones que la ley le otorga, como el licenciamiento, la supervisión, la fiscalización y sanción, y ser depositario del registro de grados y títulos, para ejecutarlas en el ámbito nacional, con carácter obligatorio, que involucra tanto a las universidades públicas como a las privadas, de acuerdo a su finalidad y conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables, labor que debe ejercer con absoluta independencia y con respeto de la autonomía universitaria (Sunedu, 2015).

De acuerdo a la Ley n.º 30220, la autorización otorgada es temporal, renovable y de mejora continua y tiene una vigencia mínima de seis años. Por otro lado, el proceso de licenciamiento, considerado como el primer peldaño de la política de aseguramiento de la calidad, es entendido como la verificación y el control de las CBC, mecanismo dispuesto por la legislación, tanto a nivel institucional como de programas académicos, para evaluar y autorizar el funcionamiento de las universidades. El segundo peldaño es la acreditación, que debe ser conducida por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sinease), con el mandato de evaluar a las instituciones educativas a través de estándares de calidad de mayor exigencia, previamente establecidas; es un proceso voluntario para las instituciones y obligatorio para algunos programas. El tercer peldaño lo constituye la creación de un sistema de información universitaria (SIU) que ofrezca información disponible y accesible a todos los actores del sistema universitario; ha sido organizado y ejecutado por la Sunedu y se encuentra operativo. El cuarto peldaño se refiere al establecimiento de una política orientada a la promoción y consolidación

de una cultura de mejora continua de la calidad en todo el sistema universitario (Decreto Supremo n.º 016-2015, 2015).

Si bien el primer procedimiento de licenciamiento empezó en 2015 y tuvo alcance institucional, es decir, abarcó a la universidad como organización en su conjunto, a medida que la implementación avanzaba, se empezó con el diseño y la socialización del licenciamiento de programas, en especial, el programa de pregrado de Medicina (PPM).

MODELO DE LICENCIAMIENTO DE LA CARRERA DE MEDICINA

Es importante señalar que el licenciamiento es un procedimiento obligatorio cuyo objetivo es comprobar que todos los PPM del país cumplan con los CBC. En 2019, se publicó el modelo de licenciamiento del PPM aprobado por el Consejo Directivo de la Sunedu, en el que se definen las CBC que todos los PPM deben demostrar y cumplir para alcanzar la autorización de funcionamiento (Sunedu, 2019). El modelo fue socializado y luego consolidado con participación de todas las universidades, asociaciones médicas, la Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM), el Ministerio de Salud (Minsa), el Ministerio de Educación (Minedu), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entre otras, antes de publicar su versión final (Zegarra, 2019).

El modelo del PPM está concebido para que se convierta en una herramienta útil, estructurada y transparente, que sirva como elemento de protección del bienestar individual y social, al permitir la formación de profesionales médicos solamente en los programas que cumplan con todas las CBC propuestas en el modelo, bajo un enfoque de aseguramiento de la calidad educativa.

El objetivo general del licenciamiento del PPM es que todas las universidades cumplan con las CBC establecidas, de modo que demuestren que han alcanzado un umbral mínimo de calidad que ofrecer, a través de su servicio educativo superior universitario, tal como se señala en el modelo de licenciamiento institucional.

La verificación de las CBC establecidas para los PPM tiene objetivos específicos:

- Proteger a los beneficiarios del servicio de educación universitaria en Medicina (estudiantes, padres de familia y, en última instancia, la sociedad en su

conjunto), brindándoles información confiable y útil para la toma de decisiones.

- Asegurar que los PPM conducentes al grado académico de bachiller en Medicina y al título profesional de médico cirujano cumplan con condiciones mínimas razonables, aceptadas por la comunidad médica y adecuadas para una educación de calidad.

La base principal para justificar el proceso de licenciamiento del PPM descansa en su relevancia para responder al interés público, por cuanto el ejercicio profesional de la medicina tiene especial importancia en la vida, la seguridad y la salud de las personas, ya sea individual o colectivamente.

La base principal para justificar el proceso de licenciamiento del PPM descansa en su relevancia para responder al interés público, por cuanto el ejercicio profesional de la medicina tiene especial importancia en la vida, la seguridad y la salud de las personas, ya sea individual o colectivamente.

El modelo evalúa ocho CBC, y cada una de ellas está constituida por componentes que son elementos determinantes para su cumplimiento; asimismo, se

cuenta con 33 indicadores, que son métricas que permiten determinar si un componente o una CBC es cumplida por el PPM en cuestión. El modelo cuenta, además, con medios de verificación que son elementos probatorios que permiten medir los indicadores. Asimismo, estos medios son elementos clave para el aseguramiento de la calidad que conviene diferenciar y que justifican plenamente su aplicación; los mismos se resumen en dos componentes básicos:

- Elementos propios del programa: docentes calificados con dedicación a tiempo completo, docentes tutores, convenios para campos clínicos, selección de estudiantes, laboratorios especializados, investigación, medidas de seguridad, entre otros.
- Elementos necesarios para el adecuado desarrollo, independientes de su naturaleza: procesos formativos de los estudiantes del PPM, gobierno y gestión del programa, soporte administrativo, entre otros.

Debe considerarse que las CBC no son simplemente un listado de chequeo de requisitos que se solicitan para obtener el licenciamiento, sino un conjunto de elementos o características mínimas que el PPM debe tener y demostrar, sin los cuales no podría realizar acciones orientadas a cumplir con sus fines de prestar el servicio educativo con calidad. Por tal razón, la evaluación de las CBC no constituye una mera constatación de que la institución cumple o no con los requisitos establecidos, sino que serán sometidos a un proceso de análisis integral que permita dilucidar si es que este conjunto de elementos esenciales es adecuado para asegurar que los PPM cumplan la finalidad pública que persiguen. Debe puntualizarse que por ser CBC mínimas, deben cumplirse en su totalidad, a fin de poder obtener la autorización correspondiente de su funcionamiento.

Tabla 1. Condiciones básicas de calidad para los programas de pregrado de Medicina.

Condición básica de calidad	Número de indicadores
I. Propuesta académica	14
II. Gestión de la investigación	5
III. Gestión administrativa del programa de estudios	1
IV. Desarrollo del programa de estudios	2
V. Infraestructura y equipamiento	4
VI. Seguridad y bienestar	3
VII. Transparencia	1
VIII. Programas nuevos	3

Cabe señalar que el modelo tiene sustento legal y fue aprobado por las diferentes instancias requeridas, como el Consejo Directivo de la Sunedu y la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria de la Presidencia del Consejo de Ministros. Este modelo empieza a ejecutarse a mediados de 2019 para programas de Medicina cuyas universidades habían alcanzado el licenciamiento institucional, por lo que fueron excluidos siete programas, los cuales no podían participar hasta que la universidad obtuviera su autorización correspondiente de funcionamiento.

En el curso de la implementación del modelo, y con el fin de facilitar el proceso, se conformaron siete grupos de programas de Medicina, para lo cual se consideró la antigüedad de la institución y aquellas de reciente creación. Fueron en total 47 programas, que conformaron siete grupos que presentarán su solicitud de licenciamiento en forma escalonada a lo largo de 24 meses, período que sufrió retrasos por la emergencia sanitaria.

SITUACIÓN ACTUAL DEL LICENCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE PREGRADO DE MEDICINA

Como es de público conocimiento, la Comisión de Educación del Congreso presentó un proyecto de ley que modificaba algunos artículos de la Ley Universitaria y que supuso un largo debate. Ello culminó con la promulgación por insistencia de la Ley n.º 31520, ley que, según su texto, restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas. Esta ley modifica varios artículos de la Ley Universitaria, entre los cuales cambia sustancialmente la composición del Consejo Directivo de la Sunedu, afectando gravemente su autonomía (Sunedu, 2022). Finalmente, el Tribunal Constitucional (2022) declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley n.º 31520. Dentro de los artículos modificados se encuentra, lamentablemente, el artículo 15.1, que deja sin efecto una de las funciones más importantes de la Sunedu: el licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudio conducentes al grado académico.

A la fecha de publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional (2022) mencionada, todos los PPM que conforman la oferta nacional se habían presentado al procedimiento de evaluación para obtener su licenciamiento y se encontraban en diferentes estadios del proceso; sin embargo, tuvieron que cancelarse.

Los 47 PPM que se presentaron para obtener su autorización de funcionamiento contaban con un total de 54 161 estudiantes matriculados (sin mencionar el número de estudiantes de las universidades que no contaban con licenciamiento), quienes estaban matriculados en el primer semestre académico del año 2022-I. Resulta relevante mencionar que para esa fecha el licenciamiento de los PPM en la Sunedu se encontraba en la siguiente situación:

- Solo 10 programas habían logrado su licenciamiento, y contaban con una matrícula de 11 266 estudiantes para el período 2020-I.
- Los 19 programas que se encontraban ejecutando su plan de adecuación contaban con 23 627 estudiantes matriculados. El proceso de adecuación comprendía a aquellas instituciones que no lograban evidenciar el cumplimiento de las CBC. En este proceso, se identificó en promedio 19 indicadores desfavorables de un total de 30 indicadores aplicables. Los principales incumplimientos estaban relacionados a las CBC de propuesta académica, gestión de la investigación e infraestructura y equipamiento.
- De otros 13 programas, cuya evaluación de fondo se encontraba en curso, 7 correspondían a 5 universidades privadas y 6 a universidades públicas, y contaban con 16 768 estudiantes matriculados.
- Los últimos 5 programas que habían presentado su solicitud de licenciamiento, pero que no habían podido cumplir con los requisitos de admisibilidad, contaban con 2540 estudiantes matriculados.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La lamentable cancelación de los procesos de licenciamiento de los PPM, producto de la sentencia del Tribunal Constitucional (2022) que puso en vigencia la Ley n.º 31520, constituye un daño irreparable a la reforma universitaria en general y al proceso de ordenamiento del conjunto de instituciones formadoras de profesionales médicos en el país, ya que el licenciamiento de esta carrera podía garantizar, de alguna manera, que se contara con las CBC requeridas.

El esfuerzo desplegado fue enorme y la inversión realizada para la obtención del licenciamiento de los PPM por las universidades, entre los años 2018 y

2022, constituyó más de 202 millones de soles. Tanto en las universidades licenciadas como en las que se encontraban en proceso de adecuación, la inversión estaba principalmente orientada a mejorar el desarrollo de la investigación, el plan de gestión, la infraestructura y el equipamiento. Cabe precisar que las universidades que requerían incorporarse a un plan de adecuación, para el cierre de sus brechas de CBC, se comprometieron a invertir un total de 184 millones de soles, destinados principalmente a investigación, seguridad y bienestar, infraestructura y equipamiento.

Asimismo, es importante señalar que uno de los objetivos del licenciamiento es estimular a que las instituciones de educación superior, principalmente de las carreras priorizadas y aprobadas por la Sunedu (Medicina, Educación, Ingeniería y Derecho), tengan la obligación de reflexionar sobre su gestión y el servicio que prestan a su comunidad. Esto supone que deben autoevaluarse de manera continua y sistemática, para asegurarse de que cumplen con la misión y los objetivos que ellas mismas se han impuesto.

El licenciamiento de los PPM tiene, además, como uno de sus objetivos establecer un eficiente sistema de información que se fundamente en hechos y opiniones de los distintos elementos que conforman el sistema universitario y que permitan monitorear adecuadamente el progreso de las universidades en el cumplimiento de la búsqueda permanente de calidad y excelencia académica.

Finalmente, debe considerarse que sin una política de regulación adecuada, como ya se hacía evidente en varios programas que estaban en evaluación, los alumnos ingresan sin un filtro apropiado, sin criterios de selección y en un número considerable, solo por razones meramente económicas, originando serios problemas al sistema universitario, dificultando el acceso a los laboratorios y afectando, sobre todo, a los últimos semestres académicos, ya sea en la asignación de campos clínicos en los diferentes establecimientos de salud para la docencia en servicio o en las prácticas preprofesionales durante el internado. La matrícula de estudiantes de Medicina en todos los programas del país determinan que anualmente se graduarán aproximadamente 7500 médicos, muchos de los cuales proceden de facultades o escuelas de Medicina que no cumplen con las CBC, cuyos alumnos desapruban con frecuencia cuando se presentan al Examen Nacional de Medicina (ENAM), tienen notas desaprobatorias de 3 o 4, lo que deja serias dudas sobre su desempeño profesional.

REFERENCIAS

- Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2016). *Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial*. Publicaciones de la OCDE.
- Decreto Supremo n.º 016-2015. Política de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Universitaria. (2015, 25 de septiembre). <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5399>
- Ley n.º 30220. Ley Universitaria. (2014, 8 de julio). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118482-30220>
- Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en los Expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 007-2015-PI/TC. (2015, 10 de noviembre). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00014-2014-AI%2000016-2014-AI%2000019-2014-AI%2000007-2015-AI.pdf>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 397/2022, que declara infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley n.º 31520. (2022, 20 de diciembre). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00008-2022-AI.pdf>
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (2015). *Modelo de licenciamiento y su implementación en el sistema universitario peruano*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/4565>
- Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (2019). *Modelo de licenciamiento de Programa de Pregrado de Medicina*. https://medicina.cayetano.edu.pe/wp-content/uploads/sites/2/2022/09/modelo_licenciamiento_programa_medicina_2019.pdf
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (2023). *Memoria de gestión: febrero 2022 - diciembre 2022*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/8774>
- Zegarra Rojas, O. (2019). Modelo de licenciamiento de los programas de pregrado de Medicina en el Perú. *Acta Médica Peruana*, 36(4), 301-308. <http://www.scielo.org.pe/pdf/amp/v36n4/a10v36n4.pdf>