

AÑO 31 ESPECIAL 15, 2026
ENERO-JUNIO



AÑO 31 ESPECIAL 15, 2026

ENERO-JUNIO

Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES

Como citar: Rodríguez, L. J., y Liza, R. Á. (2026). Gobernanza institucional y autonomía organizacional en entidades públicas: revisión y análisis comparado del modelo sunedu en Perú. *Revista Venezolana De Gerencia*, 31(Especial 15), e31e1540. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.31.e15.40>

Universidad del Zulia (LUZ)
Revista Venezolana de Gerencia (RVG)
Año 31 No. Especial 15, 2026, e31e1540
Enero-Junio
ISSN 1315-9984 / e-ISSN 2477-9423



Gobernanza institucional y autonomía organizacional en entidades públicas: revisión y análisis comparado del modelo Sunedu en Perú

Rodríguez Gómez , Luis Jesús*
Liza Neciosup, Rafael Ángel**

Resumen

La autonomía institucional fortalece las decisiones técnicas frente a la interferencia política, aunque persisten brechas entre el estatus formal y la independencia efectiva. El objetivo es analizar la gobernanza institucional y la autonomía organizacional en entidades públicas mediante una revisión sistemática de la literatura y un análisis comparado internacional, a fin de identificar los factores estructurales que condicionan una autonomía sostenible y evaluar el posicionamiento del modelo SUNEDU en el contexto peruano. Se adoptó un paradigma interpretativo con enfoque cualitativo, revisión sistemática bajo la declaración PRISMA 2020 y análisis documental. La búsqueda en Scopus, SciELO y WoS permitió seleccionar 64 artículos (2000–2025). Los resultados demuestran que la sostenibilidad de la autonomía requiere competencias delimitadas, financiamiento estable y rendición de cuentas estratégica. Se concluye que la SUNEDU es un modelo referencial de neutralidad técnica, pero su dependencia financiera reduce su capacidad operativa ante la constante volatilidad política.

Palabras clave: Gobernanza institucional; gestión pública; autonomía organizacional; SUNEDU.

Recibido: 16.02.26

Aceptado: 14.05.26

* Abogado, egresado de la Maestría en Gerencia Pública por la Universidad Continental – Perú. Gerente público del Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR, con más de 15 años de experiencia en entidades públicas de alcance nacional. Actualmente se desempeña como Secretario General de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU, Perú. Correo electrónico institucional: 07627250@continental.edu.pe, ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6115-7092>

** Doctor en Ciencias, Jefe de Investigación de la Escuela de Posgrado, Universidad Continental, Perú. Correo: rizan@continental.edu.pe, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7295-1564>

Institutional Governance and Organizational Autonomy in Public Entities: A Review and Comparative Analysis of the SUNEDU Model in Peru

Abstract

Institutional autonomy strengthens technical decision-making against political interference, although gaps persist between formal status and effective independence. This study aims to analyze institutional governance and organizational autonomy in public entities through a systematic literature review and an international comparative analysis, in order to identify the structural factors that condition sustainable autonomy and to assess the positioning of the SUNEDU model in the Peruvian context. The study adopted an interpretive paradigm with a qualitative approach, a systematic review based on PRISMA 2020 guidelines, and documentary analysis. The search conducted in Scopus, SciELO, and Web of Science resulted in the selection of 64 articles (2000–2025). The results show that the sustainability of autonomy requires clearly delimited competencies, stable funding, and strategic accountability. It is concluded that SUNEDU represents a referential model of technical neutrality; however, its financial dependence reduces its operational capacity in contexts of constant political volatility.

Keywords: Institutional governance; public management; organizational autonomy; SUNEDU.

1. Introducción

La gobernanza institucional se ha consolidado como un eje clave en la modernización del Estado. Diversos países han creado entes autónomos para proteger decisiones técnicas, optimizar la eficiencia administrativa y reducir la interferencia política en áreas estratégicas (Verhoest et al., 2012; OECD, 2019). En la práctica, la autonomía institucional constituye un diseño organizacional que otorga mayor margen de actuación a entidades donde resulta indispensable garantizar la estabilidad regulatoria, la especialización técnica y la continuidad de las políticas

públicas.

En América Latina, las reformas del Estado de la década de 1990 impulsaron la creación de agencias especializadas para fortalecer la gestión pública y mejorar la regulación en sectores sensibles (Christensen y Lægveid, 2007). Sin embargo, la experiencia regional demuestra que la autonomía institucional no se agota en su reconocimiento normativo. En la práctica, su efectividad real está subordinada a una distribución clara de competencias, a la estabilidad del financiamiento y a la solidez de los mecanismos de control y rendición de cuentas que ordenan su funcionamiento cotidiano (Verhoest et al., 2012).

Este proceso de otorgar distintos grados de autonomía para gestionar sectores estratégicos refleja una transformación hacia un “Estado regulador” con agencias especializadas e independencia técnica (Thatcher & Stone, 2002). Según Jordana, Levi y Fernández (2011), las agencias reguladoras independientes pasaron de menos de 20 en 1970 a más de 200 a inicios del siglo XXI. Asimismo, Majone (1997) afirma que crear autoridades autónomas responde a la necesidad de tomar decisiones basadas en criterios técnicos y de largo plazo. Así, la autonomía institucional se consolida como un instrumento de gobernanza que mejora la eficiencia, fortalece la credibilidad y reduce la interferencia política.

En Perú, este proceso se materializó con la Ley n.º 30220 – Ley universitaria, que creó a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria; en adelante, la SUNEDU, para fiscalizar universidades. Luego, la Ley n.º 31520 - Ley que establece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas (2022) modificó su Consejo Directivo, reactivando el debate sobre el equilibrio entre autonomía universitaria y regulación estatal.

En ese contexto, destaca la sentencia recaída en el Expediente N.º 00008-2022-PI/TC, publicada el 02 de enero de 2023, mediante la cual el Tribunal Constitucional precisó criterios relevantes sobre la naturaleza institucional y el funcionamiento de la SUNEDU, especialmente en lo referido a la independencia, neutralidad e imparcialidad de los miembros de su Consejo Directivo. Este pronunciamiento constituyó un antecedente fundamental, en tanto reafirmó la validez constitucional del esquema normativo orientado a

preservar la autonomía funcional de dicha entidad. Posteriormente, esta posición fue reafirmada y desarrollada con mayor amplitud en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00013-2022-PI/TC y acumulados (Caso de la reforma de la Ley Universitaria II), de fecha 27 de junio de 2024, en la que el Tribunal Constitucional marcó un hito al reconocer a la SUNEDU como el primer ente autónomo creado por ley en el Estado peruano.

Se destaca que la autonomía institucional trasciende la etiqueta legal, siendo una construcción sostenida en el tiempo. Flórez (2021) la define como un proceso dinámico de profesionalismo, legitimidad y confianza pública. Asimismo, experiencias en Uruguay y Colombia evidencian que estos entes logran estabilidad con diseños claros que aseguran independencia técnica sin renunciar al control democrático (Pacheco, 2021; Melo, 2003).

Pese al avance académico, persiste un vacío empírico sobre cómo se materializa y sostiene la autonomía en la práctica administrativa. En el caso peruano, la evidencia empírica sobre los efectos de la Ley n.º 31520 en la arquitectura institucional, gobernanza y sostenibilidad de la SUNEDU es limitada. Asimismo, son escasos los estudios comparados que contrasten este modelo con experiencias internacionales para comprender sus verdaderas condiciones de viabilidad.

En este escenario, la SUNEDU aparece como un caso especialmente ilustrativo. Por un lado, no forma parte del conjunto de entes constitucionalmente autónomos previstos en la Constitución Política del Perú; pero, por otro, tampoco encaja del todo en el modelo tradicional de organismos reguladores adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros

dentro del Poder Ejecutivo. Precisamente por esa posición “intermedia”, puede entenderse a la SUNEDU como un laboratorio institucional que permite evaluar la viabilidad y los límites de los modelos emergentes de autonomía organizacional en el sector público peruano.

Con base en lo anterior, el objetivo del presente artículo es analizar la gobernanza institucional y la autonomía organizacional en entidades públicas mediante una revisión sistemática de la literatura y un análisis comparado internacional, a fin de identificar los factores estructurales que condicionan una autonomía sostenible y evaluar el posicionamiento del modelo SUNEDU en el contexto peruano. A partir de un enfoque cualitativo —que combina revisión sistemática de literatura y análisis documental—, el estudio busca identificar los factores institucionales que permiten una autonomía sostenible, particularmente en términos de competencias claramente definidas y procedimientos estandarizados de

gobernanza y rendición de cuentas.

2. Consideraciones metodológicas

Bajo un paradigma interpretativo y enfoque cualitativo, se realizó una revisión sistemática documental (PRISMA 2020) en Scopus, SciELO y WoS (período 2000-2025). La búsqueda empleó operadores AND/OR con los términos: “gobernanza institucional”, “autonomía organizacional”, “autonomía institucional”, “public governance”, “autonomous agencies”, “regulatory agencies”, “higher education governance” y “SUNEDU”. Específicamente para WoS, se aplicó la ecuación: $TS = ((\text{“institutional governance” OR “organizational autonomy”}) \text{ AND “public sector” OR “higher education”}) \text{ AND (“university reform” OR “quality assurance”}) \text{ AND (Peru OR “Latin America”})$. Los resultados al consultar cada palabra clave se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1
Palabras clave según base de datos

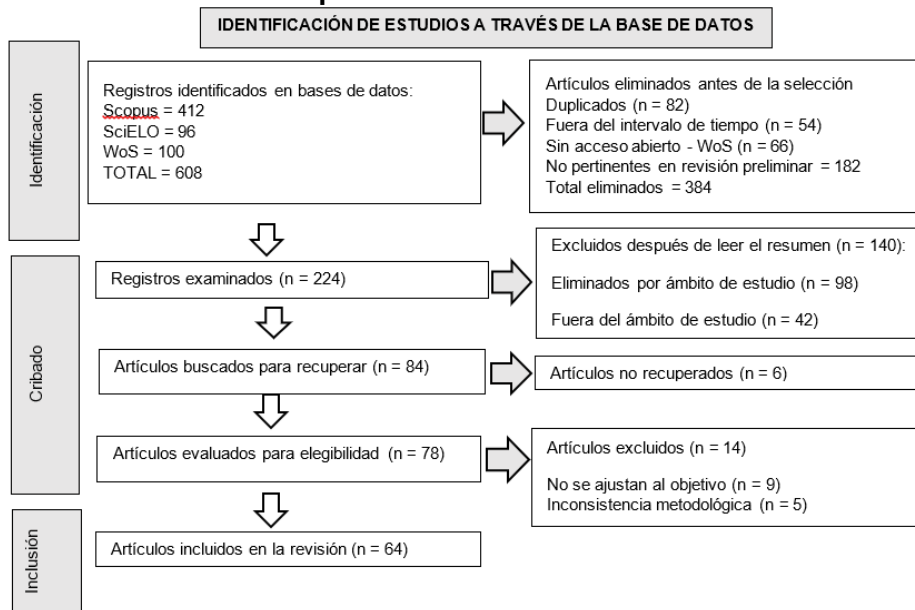
PALABRAS CLAVE	SCOPUS	SCIELO	WOS	TOTAL
gobernanza institucional	179	37	15	231
autonomía organizacional	216	29	10	255
autonomía institucional	777	54	12	843
public governance	777	42	22	841
autonomous agencies	273	18	8	299
higher education governance	186	14	28	228
SUNEDU	21	9	1	31
public governance and autonomous agencies	102	8	4	114
TOTAL	1814	211	100	2125

Nota. Elaboración propia con base en la búsqueda realizada en las bases de datos Scopus, SciELO y WoS, utilizando operadores booleanos AND para refinar los resultados.

El proceso de selección siguió las cuatro fases del modelo PRISMA 2020, conforme a la Figura 1. De 608 registros iniciales (Scopus=412, SciELO=96, WoS=100), se depuraron duplicados y documentos no pertinentes, revisando

224 resúmenes y evaluando 78 textos completos para elegibilidad. Tras aplicar los criterios de exclusión, la muestra final consolidó 64 artículos científicos (Diagrama 1).

Diagrama 1
PRISMA del proceso de selección de artículos



3. Gobernanza institucional y autonomía organizacional: reflexiones teóricas y análisis comparado entre países

En este apartado se estructuran los hallazgos de la revisión documental. El desarrollo inicia explorando las bases teóricas y las dimensiones que fundamentan la autonomía en las

organizaciones públicas. Seguidamente, identifica los factores estructurales y los procedimientos de rendición de cuentas que resultan indispensables para sostener dicha independencia institucional. Por último, el texto contrasta diversas experiencias internacionales de gobernanza universitaria para situar y evaluar el diseño particular de la SUNEDU dentro del escenario peruano.

3.1. Conceptos generales de entidades autónomas: fundamentos institucionales

Para entender el diseño de organizaciones estratégicas y su protección frente a la interferencia política, se definió cómo se materializa

su independencia. La evidencia muestra que la autonomía es multidimensional y depende de capacidades interrelacionadas. El cuadro 1 resume sus bases institucionales en cuatro dimensiones: organizacional, funcional, presupuestaria y normativa.

Cuadro 1
Entidades autónomas fundamentos institucionales

DIMENSIÓN	DEFINICIÓN ANALÍTICA	ARTÍCULOS
Autonomía organizacional	Capacidad para definir su estructura interna y órganos de decisión	López-Huenante et al. (2021), Flórez-Parra et al. (2019), Santos & Souza (2022), Alvarado et al. (2024), Luo et al. (2024), Labraña et al. (2024), Duquia et al. (2022), Nawaz et al. (2020), Frølich et al. (2019)
Autonomía funcional	Capacidad de adoptar decisiones dentro de su ámbito de competencia	Guerra (2025), Salinas (2024), Suárez (2023), Brunner & Alarcón (2023), Blanco (2025), Barroilhet et al. (2022), Gerón et al. (2021), Facchini & Fia (2021)
Autonomía presupuestaria	Control sobre la gestión de los recursos financieros	Buendía-Espinosa, & Salas-Durazo (2020), López et al. (2015), Corengia (2010), de Oliveira & da Cruz (2021), Rodrigues (2025), Flórez-Parra et al. (2017)
Autonomía normativa	Facultad para emitir regulaciones dentro de su ámbito institucional	Troncoso et al. (2024), Hernández et al. (2021), Broström et al. (2019), Gaete (2024), Sánchez (2023), Acosta, (2022), Musselin (2021), Bradford et al. (2018)

Las entidades autónomas operan en sectores sensibles y requieren decisiones imparciales y técnicas. Su diseño institucional busca independencia operativa con control democrático. El derecho comparado distingue dos tipos: las constitucionales y las creadas por ley, como la SUNEDU según el Tribunal Constitucional. Este segundo modelo muestra que la autonomía no depende solo de la Constitución, sino también de una arquitectura normativa que garantice independencia funcional, organizacional, presupuestaria y decisional, abriendo una línea interpretativa que reconoce entidades autónomas por ley cuando sus funciones exigen estabilidad e independencia técnica.

El análisis segmentado revela que la autonomía no opera como un bloque único, sino como una combinación de capacidades que suelen desarrollarse de forma desigual (López-Huenante et al., 2021; Luo et al., 2024; Musselin, 2021; Santos & Souza, 2022). La autonomía organizacional se vincula con la libertad para definir estructuras internas, pero la evidencia muestra efectos ambivalentes: en algunos casos mejora la eficiencia estratégica, mientras que en otros favorece la centralización del poder en las rectorías y reduce los espacios de deliberación tradicionales (Facchini & Fia, 2021; Acosta, 2022, 2022).

Por otro lado, la autonomía funcional se encuentra frecuentemente

supeditada a procesos de evaluación externa y presión por indicadores de desempeño (Guerra, 2025; Hernández et al., 2021; Acosta, 2022; Suárez, 2023). Esta tensión evidencia una brecha entre el reconocimiento formal y el ejercicio real, especialmente en el plano presupuestario, donde las instituciones operan bajo restricciones que obligan a alinear sus decisiones a criterios impuestos desde el exterior (Alvarado et al., 2024; Facchini & Fia, 2021; López et al., 2015).

2.3. Factores institucionales que permiten una autonomía sostenible en entidades públicas

La autonomía institucional requiere condiciones estructurales y operativas que aseguren su ejercicio y la protejan de presiones externas. La literatura coincide en que solo se sostiene si se apoya en pilares estratégicos. El cuadro 2 identifica los factores clave: mandato claro, diseño organizacional, financiamiento estable y especialización técnica.

Cuadro 2
Autonomía sostenible en entidades públicas

FACTOR INSTITUCIONAL	CONTRIBUCIÓN A LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL	REFERENCIAS
Definición clara de competencias	Reduce conflictos de competencia y permite decisiones técnicas coherentes con el mandato institucional.	Majone (1997); Verhoest et al. (2012); Jordana & Levi-Faur (2004)
Diseño organizacional independiente	Favorece la estabilidad institucional y reduce la interferencia política en decisiones técnicas.	Christensen & Lægred (2007); Gilardi (2002)
Financiamiento institucional estable	Disponibilidad de recursos financieros previsible que permitan el funcionamiento continuo de la entidad.	OECD (2017); Pollitt & Bouckaert (2017)
Especialización técnica	Mejora la calidad de las decisiones regulatorias y fortalece la legitimidad institucional.	Christensen & Lægred (2007)
Mecanismos de rendición de cuentas	Garantiza que la autonomía se ejerza con responsabilidad pública y control democrático.	OECD (2019); Verhoest et al. (2012)
Marco normativo estable	Proporciona estabilidad institucional y seguridad jurídica para el ejercicio de la autonomía.	Arredondo (2020); Pacheco da Silva Rivero (2021)

La tabla 3 muestra que la sostenibilidad de la autonomía institucional no depende únicamente de su reconocimiento legal, sino de un conjunto de condiciones institucionales que permiten que esa autonomía funcione en la práctica. En primer lugar, la literatura señala que definir claramente las competencias de la entidad es fundamental para evitar conflictos de funciones y garantizar coherencia en la

toma de decisiones. Asimismo, un diseño organizacional independiente favorece la estabilidad institucional y reduce la influencia de presiones políticas.

El financiamiento institucional estable asegura la continuidad de funciones y evita que la autonomía se limite por restricciones presupuestarias. La especialización técnica mejora la calidad de las decisiones y fortalece la legitimidad institucional.

Asimismo, la rendición de cuentas y un marco normativo claro equilibran independencia y control democrático. En conjunto, la autonomía institucional solo es sostenible cuando existe coherencia entre funciones, organización, recursos y mecanismos de control.

La autonomía institucional no debe entenderse solo como una etiqueta legal, sino como un problema de diseño organizacional, pues es un atributo normativo aislado, sino una capacidad que depende de condiciones reales de funcionamiento (Painsi, Leitner y Rybnicek, 2025). En este marco, la claridad de competencias resulta clave para reducir conflictos entre autogobierno y control externo (Majone, 1997; Verhoest et al., 2012; Guerra (2025), Salinas (2024), Duquia et al. (2022). Sin embargo, una estandarización estatal excesiva puede generar respuestas ritualistas orientadas al cumplimiento formal más que a mejoras sustantivas (Hernández et al., 2021; Salinas, 2024).

Bajo una óptica de gestión pública, estas entidades deben actuar como un “amortiguador institucional” que proteja las decisiones técnicas frente a

incentivos políticos de corto plazo (Pollitt & Bouckaert, 2017; Hood & Lodge, 2006). Para lograrlo, la autonomía solo es sostenible cuando cuenta con recursos financieros previsibles; de lo contrario, la dependencia económica condicionada termina reorientando las prioridades institucionales hacia la mera obtención de acreditaciones o el cumplimiento de métricas externas para asegurar fondos (OECD, 2017; López et al., 2015; Alvarado et al., 2024).

2.4. Procedimientos estandarizados de gobernanza y rendición de cuentas

La autonomía institucional requiere procedimientos internos que regulen su gestión diaria. Se destacan que mecanismos de evaluación, transparencia e indicadores de gestión legitiman las decisiones técnicas y fortalecen la confianza pública. El cuadro 3 resume los principales procedimientos estandarizados de gobernanza y rendición de cuentas, mostrando su aporte a la calidad y al control institucional.

Cuadro 3
Procedimiento de gobernanza y su rendición de cuentas

PROCEDIMIENTO ESTANDARIZADO	RENDICIÓN DE CUENTAS	ARTÍCULOS
Evaluación institucional periódica	Permite monitorear resultados, identificar mejoras y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia.	Salinas (2024), Suárez (2023), López et al. (2015), Blanco (2025), Corengia (2010)
Sistemas de aseguramiento de la calidad	Favorece la mejora continua y estandariza procesos dentro de la organización.	Salinas (2024), López et al. (2015), Troncoso et al. (2024), Blanco Paz (2025), Hernández et al. (2021)
Indicadores de desempeño y gestión	Facilita la medición del desempeño y mejora la transparencia en la gestión pública.	Troncoso et al. (2024), Alvarado et al. (2024), Rodrigues (2025), Acosta, (2022)
Mecanismos de transparencia y acceso a la información	Fortalece el control social, la confianza pública y la rendición de cuentas.	Buendía-Espinosa & Salas-Durazo (2020), de Oliveira & da Cruz (2021), Filgueiras (2018), Flórez-Parra et al. (2017)

Cont... Cuadro 3

Órganos colegiados de decisión y supervisión	Permite distribuir responsabilidades y fortalecer la supervisión interna.	Flórez-Parra et al. (2019), Santos & Souza (2022), Luo et al. (2024), Rodrigues (2025)
Marco normativo procedimental claro	y Garantiza estabilidad institucional y reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones.	Guerra (2025), López-Huenante et al. (2021), Facchini & Fia (2021), Musselin (2021)

Según lo expuesto, la autonomía institucional no se sostiene solo por normas, sino también por procedimientos de gobernanza y rendición de cuentas que ordenan el funcionamiento de la entidad. La literatura destaca, en primer lugar, la importancia de la evaluación institucional y los sistemas de aseguramiento de la calidad, porque permiten supervisar el desempeño y promover la mejora continua. Asimismo, los indicadores de gestión y los mecanismos de transparencia ayudan a hacer visibles los resultados y fortalecen la confianza pública. Finalmente, los órganos colegiados y un marco normativo claro ayudan a distribuir responsabilidades, limitar decisiones arbitrarias y dar mayor estabilidad a los procesos de decisión. En conjunto, estos procedimientos muestran que una autonomía sostenible requiere reglas bien definidas, seguimiento constante y mecanismos adecuados de control.

Esta requiere mecanismos que estructuren decisiones y hagan visible el desempeño. Los Sistemas Institucionales de Aseguramiento de la Calidad (SIAC) y la evaluación periódica contribuyen a la profesionalización institucional (Blanco, 2025; Corengia, 2010; Hernández et al., 2021; Salinas, 2024). No obstante, su aplicación inadecuada puede generar "isomorfismo institucional", donde las organizaciones imitan modelos para ganar legitimidad, descuidando su esencia pedagógica

(Hernández et al., 2021; Suárez, 2023). Asimismo, indicadores de gestión mal orientados pueden priorizar cantidad sobre calidad y fomentar el "publish or perish", afectando la ética científica (Hernández et al., 2021; Labraña et al., 2024; Troncoso et al., 2024).

Estos hallazgos sugieren que los instrumentos de rendición de cuentas no son neutrales, ya que moldean el comportamiento institucional (OECD, 2019). Por ello, la transparencia debe activar un control social efectivo y no limitarse a la simple publicación de datos sin escrutinio público (De Oliveira & da Cruz, 2021; Buendía-Espinosa & Salas-Durazo, 2020; Flórez-Parra et al., 2017)

2.5. Análisis comparado de modelos internacionales y el caso peruano

El diseño institucional de las entidades autónomas muestra trayectorias diversas según la organización estatal de cada país, tal como se sistematiza en el cuadro 4. En Estados Unidos, Francia y España, el desafío ha sido compatibilizar la autonomía técnica con el control democrático. En Colombia, la Constitución de 1991 introdujo órganos independientes donde el autogobierno rinde cuentas mediante asambleas representativas; mientras que Uruguay ampara constitucionalmente su histórico modelo de "universidad sistema",

transitando hoy hacia la formalización evaluativa mediante el INEEd. En contraste, Chile, Brasil y México operan bajo una autonomía condicionada, donde el Estado exige indicadores de desempeño a cambio de financiamiento. Finalmente, el escenario de Perú es

particular: aunque su Constitución reconoce organismos autónomos sin un marco institucional uniforme, la Ley N.º 30220 redefinió la autonomía universitaria al incorporar la supervisión estatal ejercida por la SUNEDU, avalada por el Tribunal Constitucional.

Cuadro 4 Comparación de las entidades autónomas con respecto a los países

PAÍS	FUNDAMENTO DE AUTONOMÍA	ENTIDAD ANALIZADA / EJEMPLOS DIRECTOS	ARTÍCULOS
Chile	Capitalismo académico híbrido: autonomía bajo vigilancia estatal y métricas competitivas	Comisión Nacional de Acreditación (CNA), Consejo de Rectores (CRUCH). <i>Ej. institucionales:</i> U. de Chile, U. de Santiago.	López et al. (2015), Troncoso et al. (2024), Brunner & Alarcón (2023), Barroilhet et al. (2022)
Colombia	Se ejerce mediante la rendición de cuentas pública, la acreditación de calidad y el control interno	Banco de la República, Comisión del Servicio Civil, Asambleas Directivas en IES.	Suárez (2023), Flórez-Parra et al. (2019), Flórez-Parra et al. (2017), Bradford et al. (2018)
Brasil	Se busca un equilibrio entre las exigencias de los órganos de control externo gubernamental y la democratización del control social.	Tribunal de Contas da União (TCU), Órganos técnicos de gobernanza. <i>Ej. institucionales:</i> Universidades Federales (como UFMG, UFRJ).	Santos & Souza (2022), Luo et al. (2024), de Oliveira & da Cruz (2021), Figueiras (2018), Rodrigues (2025)
México	Es una autonomía auditada y gerencial, condicionada por el Estado mediante la evaluación de indicadores de desempeño y la competencia por recursos.	Agencias de evaluación estatales, Rectorías y Cuerpos directivos. <i>Ej. institucionales:</i> UNAM, UAM.	Buendía-Espinosa & Salas-Durazo (2020), Hernández et al. (2021), Acosta (2022)
Uruguay	Posee una autonomía histórica muy arraigada que ha limitado la imposición de evaluaciones externas obligatorias	Entes autónomos consolidados. Universidad de la República (Udelar), INEEd. <i>Ej. institucionales:</i> Universidad de la República (Udelar).	Blanco Paz (2025)
Estados Unidos	Legislación federal	Agencias independientes (<i>Independent agencies</i>).	Pollitt & Bouckaert (2017), Christensen & Lægread (2007), Verhoest et al. (2012)
España	Legislación administrativa (Medio)	Autoridades administrativas independientes.	Enders, J., de Boer, H. & Weyer, E. (2013)
Perú	La autonomía institucional se sustenta en la Ley Universitaria N.º 30220 y su modificatoria a través de la Ley N.º 31520.	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y universidades públicas del sistema universitario peruano (por ejemplo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de Ingeniería, Universidad Nacional de Piura).	Congreso de la República del Perú. (2014), Congreso de la República del Perú. (2022), Poder Ejecutivo del Perú. (2019), Tribunal Constitucional del Perú. (2024)

La comparación internacional permite situar a la SUNEDU dentro de un espectro regional caracterizado por trayectorias institucionales diversas. Por un lado, Chile representa un modelo de capitalismo académico en el cual

la autonomía opera bajo vigilancia estatal, mediada fuertemente por la competencia por fondos y el escrutinio de agencias de acreditación basadas en métricas cuantitativas (Barroilhet et al., 2022; Brunner & Alarcón, 2023;

Suárez, 2023; Troncoso et al., 2024). En contraste, el sistema de Colombia evidencia una tensión entre la tradición de autogobierno y la adopción de un nuevo modelo gerencial, de modo que la independencia se ejerce a través de la rendición de cuentas pública y el control interno mediante asambleas representativas (Bradford et al., 2018).

Por su parte, Uruguay mantiene una autonomía universitaria históricamente arraigada bajo el modelo de universidad sistema, que ha limitado evaluaciones externas obligatorias, aunque hoy avanza hacia la formalización de la calidad (Pacheco da Silva Rivero, 2021; Blanco, 2025). A su vez, México y Brasil evolucionan hacia una autonomía técnica auditada, condicionada por indicadores de desempeño e integridad organizacional (Buendía-Espinosa & Salas-Durazo, 2020; Hernández et al., 2021; Santos & Souza, 2022; Acosta, 2022). En este contexto regional, Perú emerge como un modelo que busca equilibrar supervisión estatal y neutralidad técnica (Congreso de la República del Perú, 2014; Tribunal Constitucional del Perú, 2024).

En este contexto, la experiencia de la SUNEDU sirve como un ejemplo práctico para comprender los retos de crear instituciones independientes en Perú y enriquecer el debate regional. Asimismo, el análisis confirma que aprobar una ley no asegura la verdadera autonomía de una organización. Para que una entidad soporte las presiones externas y sea eficaz, requiere una estructura construida sobre tres pilares reales: funciones claramente definidas, presupuesto asegurado para evitar manipulaciones políticas y sistemas estrictos de evaluación ciudadana.

2.6. Modelo de gobernanza de la SUNEDU en Perú: tensiones y desafíos

La consolidación de SUNEDU como primer ente autónomo creado por ley constituye un hito en la arquitectura estatal peruana y abre la posibilidad de replicar este diseño institucional en sectores donde la independencia frente a interferencias políticas es crucial (Tribunal Constitucional del Perú, 2024). No obstante, persiste una paradoja: la distancia entre su autonomía formal y su operación material, pues su sostenibilidad financiera continúa subordinada al Sistema Nacional de Presupuesto Público (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2018).

Si bien la autonomía de la SUNEDU no se encuentra recogida en la Constitución, su estatus institucional está plenamente respaldado por el marco jurídico vigente. El artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General incluye dentro de la Administración Pública a los organismos creados por ley con potestades administrativas, categoría en la que encaja sin dificultad. En línea con ello, la sentencia recaída en el Expediente N.° 00013-2022-PI/TC y acumulados (Caso de la reforma de la Ley Universitaria II) ha reforzado esta posición al sostener que la autonomía puede derivarse de la naturaleza constitucionalmente protegida de la función que desempeña un órgano, incluso cuando esta no figure en el texto constitucional.

De este modo, la Superintendencia cuenta con una base jurídica sólida — aunque distinta de la de los órganos constitucionalmente autónomos— que

valida su reconocimiento como ente autónomo de creación legal.

Ello implica una reconfiguración estructural de su capacidad jurídica e institucional, en la que se demanda una redistribución interna de funciones y procesos, ya que la entidad deja de operar como un órgano sujeto al trámite ministerial y pasa a ejercer una estructura decisoria propia, sin intermediación del Ministerio de Educación. Pese a ello, persisten tensiones normativas que limitan el ejercicio pleno de su autonomía: las normas de carácter general con efectos externos —como reglamentos u obligaciones dirigidas a las universidades— requieren aprobación mediante Decreto Supremo, por ejemplo, lo que introduce un componente de dependencia formal. En consecuencia, se vuelve indispensable comprender que estas normas no deben responder únicamente a lineamientos sectoriales, sino a políticas de alcance nacional, evitando que se reproduzcan mecanismos de gestión política incompatibles con su naturaleza autónoma.

Esta dependencia presupuestaria bajo el Decreto Legislativo N.º 1440 reduce la flexibilidad institucional y limita la velocidad de respuesta frente a los retos de la gestión administrativa. La experiencia de SUNEDU sugiere que el Estado debe sistematizar un marco transversal sólido que asegure financiamiento no discrecional y reglas claras de profesionalización para los órganos de dirección (OECD, 2022). Sin estos pilares fundamentales, la autonomía técnica seguirá siendo vulnerable a la volatilidad política y a soluciones de corto plazo.

Desde una perspectiva institucional, consolidar un modelo plenamente autónomo exige romper

definitivamente con la lógica sectorial: la Superintendencia debe asumir sin intermediarios todas las funciones presupuestarias vinculadas a la educación superior universitaria y relacionarse directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, como corresponde a un ente técnico cuya legitimidad reposa en la independencia material. Mantener los actuales mecanismos de dependencia sectorial no solo desnaturaliza la reforma, sino que expone a la entidad a un riesgo permanente de captura o condicionamiento político, comprometiendo la credibilidad de sus decisiones y debilitando su capacidad de proteger el interés público en materia de calidad educativa.

3. Conclusiones

La consolidación de SUNEDU como primer ente autónomo creado por ley representa un hito institucional en el Estado peruano. No obstante, dicha autonomía presenta limitaciones estructurales: aunque dispone de independencia técnica, su financiamiento continúa sujeto al presupuesto público, lo que genera una brecha entre el diseño normativo y su operatividad real. Esta situación la expone a presiones políticas y decisiones de corto plazo.

En el plano comparado, la evidencia muestra que la autonomía universitaria en América Latina no es absoluta, sino regulada. Uruguay la sostiene sobre una tradición histórica de autogobierno, mientras que Colombia la articula mediante mecanismos de representación institucional. En contraste, países como Chile, México y Brasil han evolucionado hacia esquemas de autonomía técnica auditada. En este contexto, emerge una paradoja regional:

a mayor autonomía, mayor necesidad de Estados evaluadores con capacidades institucionales sofisticadas.

A partir de estos hallazgos, el estudio aporta evidencia comparada al debate sobre el diseño de entidades autónomas en contextos institucionales emergentes, destacando que la autonomía formal resulta insuficiente si no se articula con condiciones materiales que aseguren su sostenibilidad.

En consecuencia, para superar una autonomía meramente declarativa, el Estado peruano requiere consolidar un marco normativo transversal sustentado en tres pilares: (i) un diseño organizacional previsible con competencias claramente delimitadas; (ii) un financiamiento estable y no discrecional que garantice independencia efectiva; y (iii) mecanismos de rendición de cuentas orientados al impacto real, evitando el isomorfismo institucional y el cumplimiento meramente formal.

Finalmente, desde una perspectiva de gerencia pública, SUNEDU no constituye una anomalía sectorial, sino un laboratorio institucional para el diseño de gobernanza en sectores que requieren alta neutralidad técnica. Su consolidación dependerá de reglas claras y de sistemas de evaluación basados en resultados verificables, capaces de resguardar las decisiones técnicas frente a coyunturas políticas.

Referencias

Acosta, A. (2022). Autonomía universitaria, gobierno institucional y gobernanza interpretativa en México. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 30(59). <https://doi.org/10.18504/pl3059-016-2022>

Alvarado, L. J., Vega, L. A., Reyes, X., & Hernández, S. M. (2024). Gobernanza institucional: un análisis de la cultura organizacional en Centros de Investigación Universitarios. *Ra Ximhai*, 20(4), 61–85. <https://doi.org/10.35197/rx.20.04.2024.03.la>

Barroilhet, A., Ortiz, R., Quiroga, B. F., & Silva, M. (2022). Exploring conflict of interest in university accreditation in Chile. *Higher Education Policy*, 35(4), 925–946. <https://doi.org/10.1057/s41307-020-00216-0>

Blanco, S. (2025). Evolución del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior en Uruguay. *Debate Universitario*, 18(27), 104–118. <https://doi.org/10.59471/debate2025319>

Bradford, H., Guzmán, A., Restrepo, J. M., & Trujillo, M. A. (2018). Who controls the board in non-profit organizations? The case of private higher education institutions in Colombia. *Higher Education*, 75(5), 909–924. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0177-2>

Broström, A., Feldmann, A., & Kaulio, M. (2019). Structured relations between higher education institutions and external organisations: opportunity or bureaucratisation? *Higher Education*, 78(4), 575–591. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-0359-1>

Brunner, J. J., & Alarcón, M. (2023). Evolution of Chilean higher education from a governance equaliser perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 31. <https://doi.org/10.14507/epaa.31.8271>

Buendía-Espinosa, A., & Salas-Durazo, I. A. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso: un acercamiento a las universidades públicas mexicanas. *Gestión y Política*

- Pública*, 29(1), 3–35. <https://doi.org/10.29265/gypv.v29i1.655>
- Christensen, T., & Lægveid, P. (2007). Regulatory agencies—The challenges of balancing agency autonomy and political control. *Governance*, 20(3), 499–520. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00368.x>
- Congreso de la República del Perú. (2014, 9 de julio). *Ley N.° 30220, Ley Universitaria*. Diario Oficial El Peruano. <http://www.elperuano.pe/>
- Congreso de la República del Perú. (2022, 21 de julio). *Ley N.° 31520, Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas*. Diario Oficial El Peruano. <http://www.elperuano.pe/>
- Corengia, A. (2010). *Impacto de la política de evaluación y acreditación de la calidad en universidades de la Argentina: estudio de casos* [Tesis de doctorado, Universidad de San Andrés. Repositorio Digital San Andrés]. <http://hdl.handle.net/10908/2546>
- De Oliveira, J. C., & da Cruz, M. V. G. (2021). Is there corruption in public higher education institutions? Study of the HEIs of Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 55(6), 1295–1311. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210100>
- Duquia, A. A., Franz, A. H., Barcelos, M., & Rodrigues, M. S. (2022). Public policies and organizational studies: A theoretical articulation to analyze of the organizational forms of postgraduate programs at Federal University of Pelotas (Brazil). *Education Policy Analysis Archives*, 30, Artículo 124. <https://doi.org/10.14507/EPAA.30.6776>
- Enders, J., de Boer, H. & Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *High Educ*, 65, 5–23. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9578-4>
- Facchini, C., & Fia, M. (2021). Public sector reform in Italian higher education: The governance transformation of the universities — A comparison among perceptions of rectors and department chairs. *Higher Education Policy*, 34(3), 560–581. <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00152-2>
- Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 71–88. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>
- Flórez, S. (2021). *Autonomía universitaria y gobernanza en América Latina*. Universidad de la República.
- Flórez-Parra, J. M., López-Pérez, M. V., & López Hernández, A. M. (2019). La gouvernance d'entreprise dans les universités colombiennes. *Revue internationale des sciences administratives*, 85(3), 565–582. <https://doi.org/10.3917/risa.853.0565>
- Flórez-Parra, J. M., López-Pérez, M. V., & López-Hernández, A. M. (2017). Transparency and its determinants at Colombian universities. *Higher Education Research & Development*, 36(4), 674–687. <https://doi.org/10.1080/07294360.2016.1239613>
- Frølich, N., Christensen, T., & Stensaker, B. (2019). Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models. *Public Policy and Administration*, 34(4), 475–493. <https://doi.org/10.1177/0952076718762041>
- Gaete, R. (2024). La perspectiva ecológica de la gobernanza de la

- formación universitaria chilena. Una propuesta de modelo analítico. *Revista de Gestión Pública*, 13(2), 143–169. <https://doi.org/10.22370/rgp.2024.13.2.4417>
- Gerón-Piñón, G., Solana-González, P., Trigueros-Preciado, S., & Pérez-González, D. (2021). Management indicators: their impact on Latin-American universities' accreditation. *Quality in Higher Education*, 27(2), 184–205. <https://doi.org/10.1080/13538322.2021.1890318>
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873–893. <https://doi.org/10.1080/1350176022000037922>
- Guerra, A. (2025). Las universidades privadas de reciente creación y las tensiones presentes durante el proceso de seguimiento y fiscalización estatal: Una mirada sobre el período de funcionamiento inicial, la noción de autonomía y los alcances de las regulaciones en el caso argentino. *Debate universitario*, 18(27), 71–84. <https://doi.org/10.59471/debate2025326>
- Hernández-Fernández, J., Pérez-Durán, I., & Portugal-Celaya, B. (2021). Regulation and quality assurance agencies of higher education in Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 40(4), 518–533. <https://doi.org/10.1111/blar.13241>
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty—and blame*. Oxford University Press.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (Eds.). (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., & Marin, X. F. (2011). The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion. *Comparative Political Studies*, 44(10), 1343–1369. <https://doi.org/10.1177/0010414011407466>
- Labraña, J., Matus, T., & Puyol, F. (2024). Las ciencias sociales latinoamericanas en un régimen universitario gerencial. *Cinta de Moebio*, 80, 119–131. <https://doi.org/10.4067/s0717-554x2024000200119>
- López, D. A., Rojas, M. J., López, B. A., & López, D. C. (2015). Chilean universities and institutional quality assurance processes. *Quality Assurance in Education*, 23(2), 166–183. <https://doi.org/10.1108/qae-05-2013-0024>
- López-Huenante, N., Gamonal Aravena, J., Tralma González, G., Morales Segura, M. Ángel, & Burgos-Bravo, D. (2021). Análisis comparado de la carrera funcionaria: situación actual del personal no académico de universidades. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, 81, 75–104. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n81.a300>
- Luo, Z., Junfeng, M., Abbasi, B. N., & Zilong, L. (2024). Institutional structure and governance capability in universities: an empirical study from the perspectives of time, space, and quantity dimensions. *Humanities & Social Sciences Communications*, 11(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-024-03558-5>
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139–167. <https://www.cambridge.org/core/journals/>

- [journal-of-public-policy/article/abs/from-the-positive-to-the-regulatory-state-causes-and-consequences-of-changes-in-the-mode-of-governance/E2A394142D6AD697A4073AFF-B3AFC127](https://www.oecd.org/publications/journal-of-public-policy/article/abs/from-the-positive-to-the-regulatory-state-causes-and-consequences-of-changes-in-the-mode-of-governance/E2A394142D6AD697A4073AFF-B3AFC127)
- Melo, I. M. (2003). Los órganos autónomos e independientes. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 3(5), 8–23. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/handle/11232/377>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2018, 16 de septiembre). *Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público*. Diario Oficial El Peruano. <http://www.elperuano.pe/>
- Miranda, S., & Ortiz, J. A. (2020). Los paradigmas de la investigación: un acercamiento teórico para reflexionar desde el campo de la investigación educativa. *RIDE revista iberoamericana para la investigación y el desarrollo educativo*, 11(21). <https://doi.org/10.23913/ride.v11i21.717>
- Musselin, C. (2021). University governance in Meso and macro perspectives. *Annual Review of Sociology*, 47(1), 305–325. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-012708>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *The governance of regulators*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/the-governance-of-regulators_24151440.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Government at a glance 2019*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Equipping agile and autonomous regulators*. OECD Publishing.
- Pacheco da Silva Rivero, A. (2021). *Los entes autónomos y la descentralización por servicios en Uruguay* (Monografías de Derecho Público, N.º 1). Universidad de la República.
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ (Clinical Research Ed.)*, 372, n71. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Painsi, P. W., Leitner, K.-H., & Rybnicek, R. (2025). The impact of institutional autonomy on higher education institutions in Europe. *Science and Public Policy*, 52(2), 236–253. <https://doi.org/10.1093/scipol/scae069>
- Poder Ejecutivo del Perú. (2019, 25 de enero). *Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Diario Oficial El Peruano. <http://www.elperuano.pe/>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Rodrigues, R. C. (2025). Governança, comitê e/ou órgão de governança: nexos e evidências nas universidades federais brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 31(1), e91548. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v31.n1.91548>

- Salinas, L. (2024). Análisis de los procesos de evaluación institucional y de acreditación en la Educación Superior de Argentina. *Debate universitario*, 16(25), 46–60. <https://doi.org/10.59471/debate2024306>
- Salmi, J. (2009). *The challenge of establishing world-class universities*. World Bank Publications.
- Sánchez, T. (2023). Formación de profesores universitarios: Una analítica descriptiva. *Educação Temática Digital*, 25, e023036. <https://libros.udistrital.edu.co/index.php/invest/catalog/book/149>
- Santos, D. J., & Souza, K. R. (2022). governança nas instituições de ensino superior públicas brasileiras. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 1532–1557. <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/17085>
- Suárez-Landazábal, N. (2023). Cambio, isomorfismo, calidad, y políticas públicas de evaluación y acreditación en la educación superior: Un caso en Colombia. *Education Policy Analysis Archives*, 31. <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7682>
- Thatcher, M., & Sweet, A. S. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/713601583>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2024, 7 de marzo). *Sentencia N.º 194/2024 (Pleno): Proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31520*. Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe/>
- Troncoso, E., López, D. A., Ruby-Figueroa, R., Koch, D., & Reich, R. (2024). Does quality matter? Quality assurance in research for the Chilean higher education system. *Publications*, 12(1), 4. <https://doi.org/10.3390/publications12010004>
- UNESCO. (2021). *Global education monitoring report 2021/2: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?* UNESCO Publishing.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Læg Reid, P. (Eds.). (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Palgrave Macmillan.