

Capacidades institucionales y educación superior: Una aproximación conceptual

ELIZABETH SALCEDO LOBATÓN*

SUMILLA

Este artículo desarrolla una reflexión conceptual sobre las capacidades institucionales y la fragilidad organizacional en la educación superior peruana. A partir de una revisión bibliográfica y documental, se analizan las limitaciones del paradigma tradicional de calidad centrado en estándares y acreditación, proponiendo una comprensión más amplia de la calidad universitaria basada en capacidades estratégicas, organizacionales, relacionales y adaptativas. Asimismo, se destaca el papel del aprendizaje organizacional como condición fundamental para la sostenibilidad de los procesos de transformación y mejora continua en las universidades.

Palabras Clave: Capacidades institucionales | Educación superior | Gestión Universitaria | Calidad Universitaria | Fragilidad institucional.

* Gerente General de Capacidades e Innovación para el Desarrollo (CapacidadDes). Magíster en Gestión de Redes para el Desarrollo Sustentable (Universidad Complutense de Madrid) y Doctora en Educación (UNED-España). Licenciada en Trabajo Social (PUCP). Especialista en desarrollo local, políticas sociales, descentralización, participación comunitaria e investigación social aplicada. Docente de posgrado (Maestría en Gerencia Social y Maestría en Educación - PUCP).

1. Introducción

En las últimas décadas, la educación superior peruana ha experimentado un proceso de expansión, diversificación y transformación institucional sin precedentes. Entre los años 2000 y 2015, el número de universidades en el país se duplicó, pasando de 74 a más de 140 instituciones, en un contexto marcado por el crecimiento acelerado de la oferta privada y por la ausencia de mecanismos eficaces de regulación y aseguramiento de la calidad (Cuenca, 2015). Paralelamente, el acceso a la educación superior aumentó significativamente: mientras en el año 2007 el sistema universitario registraba alrededor de 920 mil estudiantes matriculados, para el año 2019 esta cifra superaba los 1.6 millones (SUNEDU, 2020). Este crecimiento permitió ampliar oportunidades de acceso, pero también evidenció profundas desigualdades entre instituciones y territorios, así como limitaciones estructurales relacionadas con la infraestructura, la gestión, calidad académica y capacidad de respuesta frente a las nuevas demandas sociales.

El crecimiento en el número de universidades permitió ampliar oportunidades de acceso, pero también evidenció profundas desigualdades entre instituciones y territorios.

En respuesta a esta situación, el Estado impulsó una serie de reformas orientadas al fortalecimiento del sistema universitario. La promulgación de la Ley Universitaria N.º 30220, la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y el fortalecimiento de mecanismos de

acreditación y evaluación institucional representaron un punto de inflexión en el debate sobre calidad universitaria. Estas reformas buscaron establecer estándares mínimos de funcionamiento, fortalecer la supervisión estatal y promover procesos de mejora continua en las universidades.

Sin embargo, pese a los avances alcanzados en materia regulatoria, persisten importantes desafíos vinculados a la sostenibilidad de las transformaciones institucionales y a las capacidades reales de las universidades para responder a escenarios complejos y cambiantes. La pandemia por COVID-19, por ejemplo, evidenció profundas brechas en capacidades digitales, gobernanza y adaptación organizacional. Del mismo modo, los problemas de permanencia estudiantil, las dificultades para consolidar culturas de calidad y la dependencia de proyectos temporales o financiamiento externo han mostrado que muchas universidades continúan enfrentando debilidades estructurales que limitan la sostenibilidad de sus procesos de mejora.

En este contexto, resulta insuficiente comprender la calidad universitaria únicamente desde una perspectiva normativa o centrada en el cumplimiento de estándares formales. Si bien los mecanismos de regulación, licenciamiento y acreditación constituyen instrumentos importantes para ordenar el sistema y promover mejores condiciones institucionales, estos no garantizan, por sí mismos, la existencia de capacidades organizacionales para sostener procesos de aprendizaje, innovación y transformación a largo plazo. Como plantea North (1990), las reglas formales no aseguran necesariamente desempeños institucionales efectivos, especialmente en

contextos donde persisten restricciones organizacionales, culturales y estructurales.

Desde esta perspectiva, el enfoque de capacidades institucionales ofrece una mirada más amplia y dinámica para analizar los desafíos actuales de la educación superior. Las capacidades institucionales hacen referencia a la posibilidad efectiva de una organización para articular recursos, actores, conocimientos y procesos de decisión orientados al cumplimiento de su misión en contextos determinados (Salcedo, 2020). En el ámbito universitario, ello implica comprender la calidad no solo como cumplimiento regulatorio, sino como la capacidad institucional de aprender, adaptarse, coordinar actores y sostener procesos de transformación frente a escenarios de incertidumbre y complejidad.

El presente artículo propone una reflexión conceptual sobre las capacidades institucionales y la fragilidad organizacional en la universidad peruana. A partir de un análisis bibliográfico y documental de carácter reflexivo e integrador, se plantea que uno de los principales desafíos de la educación superior en el Perú no radica únicamente en asegurar estándares mínimos de calidad, sino en fortalecer capacidades institucionales sostenibles que permitan a las universidades responder de manera estratégica, equitativa y pertinente a las demandas contemporáneas de la sociedad.

2. Capacidades institucionales y fragilidad institucional en la universidad peruana

La comprensión actual de la calidad universitaria está evolucionando desde enfoques centrados exclusivamente en el cumplimien-

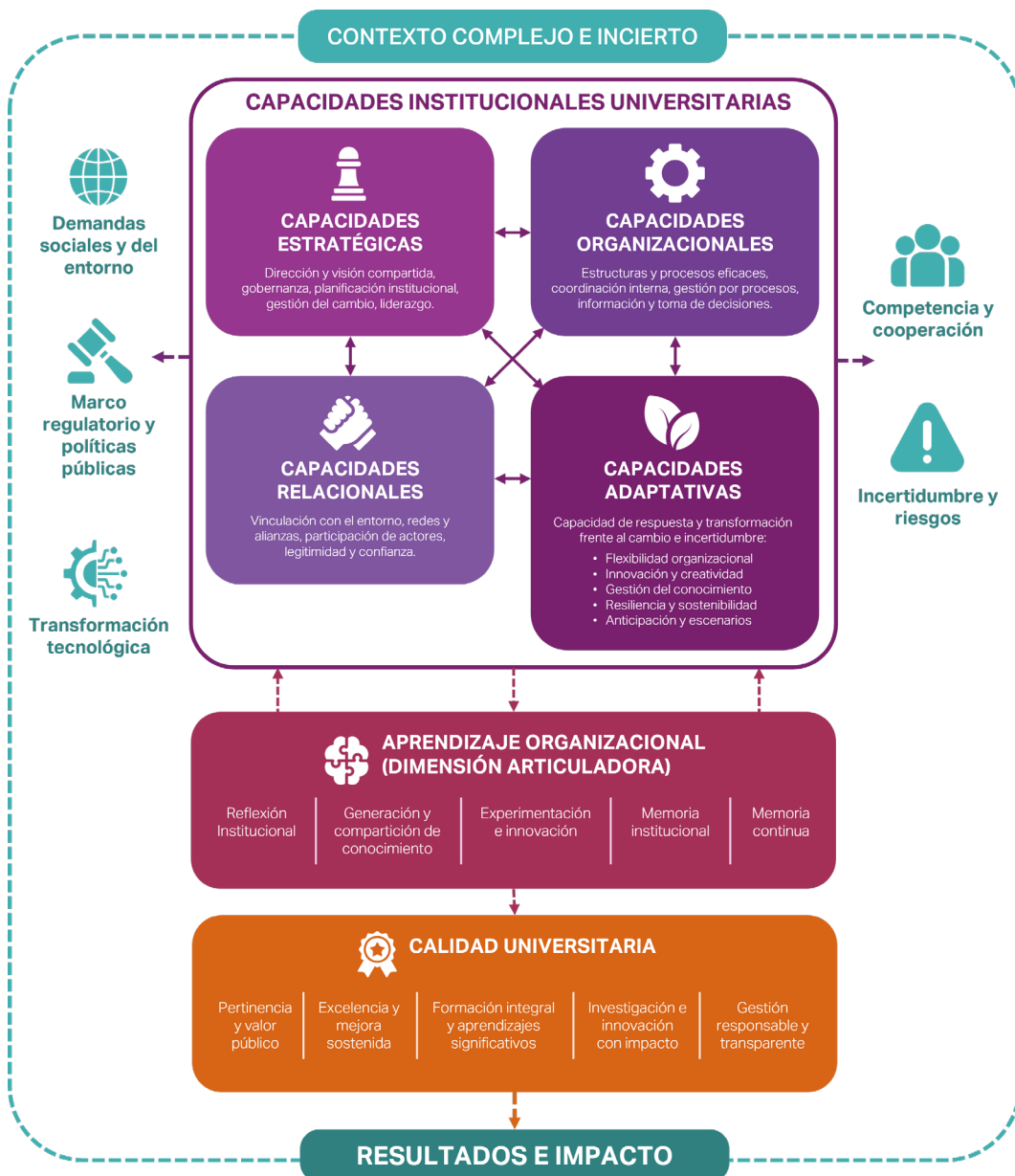
to normativo y los estándares de evaluación, hacia perspectivas más integrales, sistémicas y dinámicas. Diversos autores coinciden en que la calidad en la educación superior no puede reducirse únicamente a procedimientos técnicos o mecanismos de control, sino que está asociada a la capacidad institucional para aprender, adaptarse y responder a contextos cambiantes (Vesga, 2013).

Las instituciones de educación superior enfrentan actualmente contextos de cambio permanente derivados de la aceleración tecnológica, la transformación de los mercados laborales, la diversificación de las trayectorias estudiantiles y las crecientes demandas de pertinencia social. En este escenario, la capacidad de adaptación organizacional, el aprendizaje institucional y la gobernanza estratégica adquieren un papel fundamental para garantizar la sostenibilidad de los procesos de mejora y la calidad universitaria (Baser y Morgan, 2008; Senge, 1990). En el caso peruano, la reforma universitaria iniciada con la Ley Universitaria N.º 30220 y los procesos de licenciamiento y acreditación evidenciaron la necesidad de fortalecer capacidades institucionales más allá del cumplimiento de condiciones básicas de calidad.

Desde una perspectiva sistémica, las capacidades institucionales constituyen un conjunto integrado de habilidades organizacionales, recursos, relaciones y mecanismos de coordinación que permiten a las universidades actuar estratégicamente, adaptarse y sostener procesos de transformación. Hilderbrand y Grindle (1997), el PNUD (2008) y Baser y Morgan (2008) coinciden en destacar dimensiones vinculadas al liderazgo, la coordinación, el aprendizaje y la capacidad de imple-

Figura 1

Modelo sistémico de capacidades institucionales universitarias



Nota. Elaboración propia.

mentación como componentes esenciales de la capacidad institucional.

Recuperando estos marcos de referencia proponemos comprender la calidad universitaria como la expresión de la interacción entre distintas capacidades institucionales que

se desarrollan en permanente relación con el entorno. En esa línea, presentamos un modelo conceptual para analizar la capacidad institucional de la universidad (Figura 1).

A partir de este modelo se propone articular cuatro dimensiones interdependientes. Las

capacidades estratégicas que comprenden la visión institucional, el liderazgo, la gobernanza y la planificación orientada al cambio; las capacidades organizacionales se relacionan con la estructura institucional, la gestión por procesos, los sistemas de información y la toma de decisiones basada en evidencia; las capacidades relacionales refieren a la vinculación de la universidad con su entorno social, territorial y productivo mediante redes y alianzas; y las capacidades adaptativas corresponden a la habilidad institucional para responder y transformarse frente a escenarios de incertidumbre mediante innovación, resiliencia y gestión del conocimiento. Estas dimensiones resultan fundamentales para sostener procesos de mejora continua, fortalecer la legitimidad institucional y responder a nuevas demandas sociales (Bean, 1980; Ganga-Contreras et al., 2019; Tinto, 1975; Vesga, 2013).

El modelo reconoce además que estas capacidades no operan de manera aislada, sino que se articulan mediante procesos de aprendizaje organizacional. Las organizaciones que aprenden desarrollan mecanismos colectivos de reflexión, generación de conocimiento y mejora continua que les permiten adaptarse a contextos complejos (Senge, 1990). Desde esta perspectiva, la calidad universitaria no constituye un estado estático ni un simple cumplimiento de estándares, sino una expresión dinámica que emerge cuando las universidades logran integrar capacidades estratégicas, organizacionales, relacionales y adaptativas orientadas a generar valor público y pertinencia social.

En contextos como el peruano, marcados por desigualdades estructurales, restriccio-

nes presupuestales y procesos de reforma aún en consolidación, muchas universidades presentan capacidades fragmentadas o insuficientemente institucionalizadas. Las mejoras suelen depender de liderazgos individuales, financiamiento temporal o respuestas coyunturales más que de procesos organizacionales sostenibles. En este marco emerge la noción de fragilidad institucional, entendida como la limitada capacidad para sostener procesos permanentes de coordinación, aprendizaje y adaptación frente a escenarios de cambio.

La fragilidad institucional es entendida como la limitada capacidad para sostener procesos permanentes de coordinación, aprendizaje y adaptación frente a escenarios de cambio.

Esta fragilidad no implica ausencia de capacidades, sino dificultades para articularlas y consolidarlas como dinámicas institucionales estables. Las brechas en transformación digital, la discontinuidad de políticas de permanencia estudiantil y las dificultades para consolidar culturas de calidad muestran que la sostenibilidad de la mejora universitaria continúa siendo un desafío central para muchas instituciones de educación superior en el Perú.

3. Capacidad adaptativa y aprendizaje organizacional en la universidad

La articulación entre capacidades estratégicas, organizacionales y relacionales solo adquiere sostenibilidad cuando la universidad desarrolla capacidad adaptativa, que es el

atributo que le permite responder de manera continua a escenarios de cambio e incertidumbre.

La capacidad adaptativa no se limita a reaccionar frente a contingencias externas, sino que implica la posibilidad de reorganizar prácticas, revisar procesos y transformar formas de actuación institucional. Esta es una habilidad particular de ciertas organizaciones para aprender, autoorganizarse y renovarse frente a entornos complejos (Baser y Morgan 2008).

La capacidad adaptativa implica la posibilidad de reorganizar prácticas, revisar procesos y transformar formas de actuación institucional.

En el ámbito universitario, esta necesidad de adaptación se ha hecho particularmente visible frente a los continuos procesos de cambio global y sus impactos, como la digitalización de la enseñanza, la transformación de los mercados laborales, la diversificación de perfiles estudiantiles y las demandas de innovación pedagógica. No podemos olvidar lo que fue la universidad en el contexto de la pandemia, en la cual se sumaron diversas tensiones, evidenciando importantes diferencias entre universidades en términos de flexibilidad organizacional, capacidad de coordinación y gestión del cambio. Ello mostró que la sostenibilidad institucional depende no solo de infraestructura o recursos tecnológicos, sino también de capacidades organizacionales para aprender, reorganizarse y responder estratégicamente a contextos emergentes.

Por ello el aprendizaje organizacional adquiere especial relevancia como dimensión que

permite sostener la capacidad adaptativa de las universidades. Las organizaciones aprenden cuando desarrollan la capacidad de reflexionar críticamente sobre sus prácticas, revisar supuestos y transformar sus formas de actuación (Argyris y Schön, 1978). Esto significa una preparación permanente para implementar cambios inmediatos frente a exigencias externas, basados en la sistematización de las experiencias, la memoria institucional y los aprendizajes individuales transformados en capacidades colectivas sostenibles. Esta dimensión resulta doblemente importante en contextos donde las universidades enfrentan procesos periódicos de evaluación, acreditación, innovación curricular y transformación tecnológica.

En consecuencia, la capacidad adaptativa de las universidades depende en gran medida de la posibilidad de cada universidad para construir dinámicas permanentes de aprendizaje organizacional. Desde esta lógica, el aprendizaje organizacional no constituye solo un proceso y herramienta de gestión, sino una dimensión central de la cultura organizacional que aporta bases sólidas para la construcción de la capacidad institucional universitaria y una condición fundamental para la sostenibilidad de la calidad en contextos de cambio permanente.

4. Insuficiencia del paradigma de calidad en la educación superior

El fortalecimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior ha contribuido a consolidar mecanismos de regulación, supervisión y evaluación institucional orientados a garantizar

condiciones mínimas de funcionamiento en las universidades. No obstante, el predominio de enfoques centrados en acreditación, estándares e indicadores también ha producido una comprensión cada vez más limitada de la calidad universitaria, asociada principalmente al cumplimiento formal de requisitos y procedimientos. El paradigma de calidad para varias universidades se ha convertido casi en un proceso obligado que debe gestionarse desde una estructura organizacional y un personal especializado. En pocos casos la calidad ha permeado transversalmente la preocupación universitaria y se ha incorporado como un valor asociado a la capacidad de las diversas áreas involucradas.

Así la calidad en la educación superior se ha convertido en una categoría de certificación institucional que clasifica y valida universidades sobre la base de evidencias estandarizadas, pero que ofrece limitadas posibilidades para comprender las capacidad real de las instituciones para enfrentar contextos de cambio e incertidumbre. Como señala North (1990), las estructuras formales y las reglas institucionales no garantizan necesariamente capacidades efectivas de acción ni desempeños organizacionales sólidos.

Las estructuras formales y las reglas institucionales no garantizan necesariamente capacidades ni desempeños organizacionales sólidos.

En el ámbito universitario, ello implica reconocer que una institución puede cumplir estándares regulatorios y, al mismo tiempo, presentar importantes debilidades para sos-

tener procesos de adaptación, innovación o aprendizaje institucional.

El problema del paradigma de calidad no radica únicamente en sus instrumentos, sino en aquello que deja fuera de la observación. Los sistemas de evaluación logran medir infraestructura, procedimientos, producción documental o cumplimiento de condiciones básicas, pero poseen mayores dificultades para identificar dimensiones más profundas y dinámicas de la vida institucional, como la capacidad de aprendizaje organizacional, la flexibilidad frente al cambio, la construcción de culturas colaborativas o la posibilidad de responder estratégicamente a nuevas demandas sociales y tecnológicas.

Por tanto, la obtención de acreditaciones o certificaciones no siempre expresa fortaleza institucional. Asimismo, la baja calificación de ciertos estándares no siempre refleja incapacidad organizacional.

Con estas reflexiones queremos dar cuenta que el enfoque de capacidades institucionales puede permitirnos ir más lejos en el análisis de la situación universitaria. Más que preguntarnos únicamente si una institución cumple estándares, este enfoque busca comprender qué capacidades posee para adaptarse, aprender, movilizar conocimiento y sostener procesos de transformación frente a contextos complejos.

5. Discusión

Los hallazgos conceptuales sugieren que los procesos de aseguramiento de la calidad implementados en la educación superior peruana han contribuido a ordenar y supervisar

el sistema universitario; sin embargo, resultan insuficientes para garantizar transformaciones institucionales sostenibles. La calidad no depende únicamente del cumplimiento de estándares, sino del desarrollo articulado de capacidades estratégicas, organizacionales, relacionales y adaptativas que permitan a las universidades responder a contextos de incertidumbre y cambio. En este sentido, la persistencia de brechas en gobernanza, innovación, aprendizaje organizacional y sostenibilidad evidencia la necesidad de complementar el enfoque regulatorio con una visión centrada en el fortalecimiento de capacidades institucionales.

6. Conclusiones

- La calidad universitaria debe entenderse como una expresión dinámica de las capacidades institucionales y no únicamente como el cumplimiento de requisitos normativos.
- El fortalecimiento de capacidades estratégicas, organizacionales, relacionales y adaptativas constituye una condición esencial para la sostenibilidad de los procesos de mejora en las universidades peruanas.
- El aprendizaje organizacional emerge como el principal mecanismo articulador que permite a las instituciones adaptarse, innovar y responder eficazmente a los desafíos del entorno.
- Superar la fragilidad institucional requiere trascender una visión centrada exclusivamente en la acreditación y promover culturas organizacionales orientadas al aprendi-

zaje continuo, la innovación y la generación de valor público.

7. Referencias Bibliográficas

- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Baser, H., & Morgan, P. (2008). *Capacity, change and performance: Study report*. European Centre for Development Policy Management.
- Bean, J. P. (1980). Dropouts and turnover: The synthesis and test of a causal model of student attrition. *Research in Higher Education*, 12(2), 155–187. <https://doi.org/10.1007/BF00976194>
- Brunner, J. J. (2011). *La educación superior en América Latina: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- Cuenca, R. (2015). *La educación universitaria en el Perú: Democracia, expansión y desigualdades*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Ganga-Contreras, F., Quiroz, J., & Fossatti, P. (2019). Gobernanza universitaria: Aproximaciones teóricas y desafíos contemporáneos. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 489–505.
- Grajek, S., & Brooks, D. C. (2020). A grand strategy for grand challenges. *EDUCAUSE Review*, 55(3), 22–35.
- Grindle, M. S. (Ed.). (1997). *Getting good government: Capacity building in the public*

- sectors of developing countries*. Harvard Institute for International Development.
- Hilderbrand, M. E., & Grindle, M. S. (1997). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? En M. S. Grindle (Ed.), *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries* (pp. 31–61). Harvard Institute for International Development.
- North, D. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355–367 pp.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *Education at a glance 2022: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Capacity assessment methodology: User's guide*. United Nations Development Programme.
- Salcedo, E. (2020). Capacidades institucionales y gestión pública: Enfoques para el análisis organizacional (Documento de trabajo).
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Doubleday.
- Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2020). *II informe bienal sobre la realidad universitaria en el Perú*. SUNEDU.
- Tinto, V. (1975). Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research. *Review of Educational Research*, 45(1), 89–125. <https://doi.org/10.3102/00346543045001089>
- Vesga, J. J. (2013). Cultura organizacional y sistemas de gestión de la calidad: Una relación clave en la gestión de las instituciones de educación superior. *Revista Guillermo de Ockham*, 11(2), 89–100.