

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS



**COMISION DE COORDINACION DE REFORMA
UNIVERSITARIA**



Boletín N° 14

**Sobre la ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y
Certificación de la Educación Superior**

2006

Sobre la ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior

Hugo Nava*

El 13 de mayo del presente año se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación (SINEACE), con la finalidad –señalada en la ley¹- de garantizar a la sociedad que las instituciones educativas públicas y privadas, ofrezcan un servicio de calidad. Con su dación dejábamos de ser el único país en América Latina² que aun no había implementado mecanismos para evaluar la calidad de sus instituciones educativas. Sin embargo, debemos lamentar que inexplicablemente el sistema aún no opera por no haberse culminado la designación de sus representantes y, en ese lapso, pueden ocasionarse retrocesos en otros procesos ya en marcha como la acreditación que realiza la Comisión para la Acreditación de Facultades o Escuelas de Medicina (CAFME).

Los procesos de evaluación vinculados a acreditación surgieron a principios del siglo pasado, con un particular interés por verificar la eficacia de lo que se enseñaba en las instituciones educativas. Estos sistemas se difundieron con mayor fuerza en Europa y, en América Latina durante los años noventa, se manifestaron como una exigencia social por mejorar y asegurar la calidad de las universidades y de sus carreras. En todos esos países, las políticas emanan de organismos nacionales que - por lo general- dependen de sus Ministerios de Educación. En el caso de Perú, la autonomía universitaria y la poco trascendente labor de coordinación de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) mantuvieron al Perú fuera de una corriente de evaluación y mejora.

La Ley del SINEACE considera tres organismos operadores del sistema³. Uno para la Básica, el IPEBA y dos para la Educación Superior, el CONEAU que se encarga de la Educación Universitaria y el CONEACES, con competencia en la Educación Superior no universitaria; con lo que ha modificado lo definido por la Ley General de Educación 28044 que consideraba un solo operador para la educación superior en virtud a su similar naturaleza, al mismo tiempo que significaba una primera iniciativa para articular ambas en un único sistema.

Se establece también en la ley del SINEACE que los procesos de evaluación que se consideran son:

- A. Autoevaluación de la gestión pedagógica, institucional y administrativa, que está a cargo de los propios actores de la institución educativa.
- B. Evaluación externa con fines de acreditación, la que es requerida voluntariamente por las instituciones educativas.
- C. Acreditación, definida como “el reconocimiento público y temporal de la institución educativa, área, programa o carrera profesional que voluntariamente ha participado en un proceso de evaluación de su gestión pedagógica, institucional y administrativa.

Se señala también que la evaluación externa será delegada a entidades especializadas que la llevarán a cabo de acuerdo a procedimientos por reglamentarse.

* Presidente del Grupo Iniciativas para la Calidad de la Educación Superior (GICES).

Terminada la evaluación, la entidad o agencia evaluadora emitirá un informe y corresponderá luego al CONEAU acreditar o no a la institución o carrera evaluada.

El tema de la Autoevaluación ya es manejado por varias universidades en el Perú, las que han seguido un proceso conocido y bastante homogenizado por los distintos organismos nacionales que operan en los países de Iberoamérica. Se parte del principio de que calidad en educación es un concepto relativo y sujeto a variadas interpretaciones, dependiendo del contexto y el momento en que se define. Por tanto, se construye una definición de calidad consensuada en la institución teniendo como principal guía la misión y visión institucional. Es a partir de esta definición que se identifican las variables que la afectan y se operacionalizan hasta llegar a indicadores que permitan tangibilizar la calidad para poder medirla.

En los procesos de autoevaluación se respeta la naturaleza y la misión fijada por la institución. Cada universidad puede ser diferente en sus modelos e indicadores. Es mirando hacia su visión de futuro que los procesos de autoevaluación le permitirán dimensionar la brechas existentes entre lo real y lo previsto en la visión y definir su plan de mejora. Lo vital de este proceso es la participación de todos los actores involucrados en el proceso educativo que lleva a cabo la institución. Los planes de mejora que resultan de este proceso son muy valiosos en la medida que sean socializados y consensuados en todos los estamentos de la universidad. Solo así se facilita luego la priorización de objetivos para la autorregulación de la universidad.

En cambio la Acreditación es una declaración formal y pública realizada por un organismo independiente, basada en la evaluación de calidad y que indica que se alcanzan ciertos estándares previamente acordados. Las acreditaciones se deciden sobre la base de evaluaciones, que en el caso del SINEACE, se efectuarán por agencias especializadas, por tanto, resulta evidente que éstas requerirán de estándares predefinidos para poder emitir un juicio de valor sobre la calidad que encuentren en las instituciones evaluadas.

La ley del SINEACE señala entre sus funciones⁵ la de establecer los estándares que deberán cumplir las instituciones para ofrecer el servicio educativo, así como también los criterios e indicadores nacionales y regionales de evaluación.

Esta definición de estándares por parte de un organismo nacional está ya generando una serie de resistencias que sería bueno analizar:

- Una primera objeción la sostienen aquellos que piensan que corresponde a la universidad y sólo a los académicos de la institución el hacerse responsables de la calidad que ofrecen y no aceptan la participación externa en el proceso de evaluación.
- Un segundo grupo objeta que la acreditación llevaría a las instituciones a una uniformización. Al establecerse normas, criterios, estándares que deben ser verificados por agencias acreditadoras, las universidades se verían forzadas a aproximarse al perfil que las normas proponen, a fin de conseguir la acreditación.
- Se objeta también que, como muchas otras regulaciones en el Perú, ésta se constituirá solamente en un trámite burocrático. Que la comunidad se movilizará sólo durante los momentos de evaluación y conseguido el fin, todo volverá a la normalidad.

- Otro grupo de académicos teme que en la evaluación prevalezcan únicamente los indicadores de resultados, focalizados en la búsqueda de la pertinencia y ésta sólo en su dimensión de inserción laboral. Si esto fuera así recortaría la naturaleza formativa de la universidad.
- Las universidades nacionales se sienten, además, en desventaja con respecto a las privadas por cuanto dirigir recursos para los procesos de autoevaluación y más aún para ejecutar los planes de mejora es una tarea sumamente engorrosa en la administración pública.
- Preocupa, finalmente, que al ser agencias especializadas quienes evalúen – la ley indica que pueden ser públicas o privadas, nacionales e internacionales – éstas proliferen y que unas sean más exigentes que otras, incluso algunas podrían prestarse a la corrupción validando a instituciones que no cumplen con los estándares previstos.

Todas estas objeciones son válidas en los momentos de incertidumbre que pasamos y tal vez lo mejor que podemos hacer es ofrecer propuestas concretas para que estas preocupaciones sean recogidas y solucionadas por los organismos que operen el SINEACE, luego de que sean designados.

¿Qué modelo de evaluación será conveniente para el Perú?

Los modelos más avanzados en el mundo, los de mayor tradición en países en donde se ha instalado una cultura de la calidad, se concentran en los resultados de la educación, en el impacto que causan los egresados en su contexto. La pertinencia por lo general recibe una connotación de inserción laboral exitosa. La comparación entre instituciones a través de listados o rankings añade un factor de competencia entre las instituciones. Son conocidos el ya afamado listado de universidades de Shangai, también las evaluaciones del US News. Ya en Perú hay varias facultades que están acudiendo a agencias internacionales en busca de acreditación como una forma de elevar su prestigio y el reconocimiento para con sus egresados.

Adoptar modelos establecidos en otras regiones con mayor tradición evaluativa y con condiciones sociales más homogéneas, puede llevar a segmentar mas aún, la educación superior universitaria. Aquellas con mayores recursos reclutarán a los mejores estudiantes y generarán redes sociales que facilitarán su inserción laboral en ubicaciones de mayor relevancia y prestigio, mientras que aquellas con menores recursos deberán conformarse con alumnos de los sectores medios y bajos que al concluir sus estudios tendrán dificultades para ubicarse en el mercado laboral.

Esta situación replicaría en las universidades la inequidad social de un país que muestra una tremenda desigualdad en la distribución de la riqueza. Mediciones con los índices de Gini⁶, nos ubican en el puesto 100 de 120 naciones a este respecto. En Perú, el quintil más rico recibe 18.4 veces lo que recibe el quintil más pobre, mientras que el promedio en América Latina es de 12 y, en los países con mayor desarrollo y equidad, los valores son menores de 6. En este contexto, los estudiantes de las clases más privilegiadas ingresan a instituciones de mayor prestigio académico, y los alumnos de clases sociales menos favorecidas tienden a ingresar a instituciones de menor calidad.

Podríamos aceptar que tratándose de universidades privadas, éstas se regulen por el mercado, pero de ninguna manera es aceptable que lo mismo ocurra en las universidades públicas. Le corresponde al Estado, a través de sus políticas e

instituciones, tratar de nivelar el acceso a la educación superior y superar los obstáculos que actualmente mantienen a grupos excluidos.

Si los criterios del modelo que se adopte priorizan sólo los indicadores usuales de calidad académica, las universidades públicas tratarán de competir con las privadas captando los alumnos con mayor potencial y usando para el efecto sus exámenes de admisión como filtro para la selección. Actualmente, la demanda por las universidades públicas se mantiene alta, en promedio 5.5 postulantes⁷ por cada vacante, y lo seguirá siendo en la medida que ésta responde a la naturaleza gratuita de los estudios. En las privadas el promedio es de 1.3 a 1.

Pero, nada es menos equitativo que aplicar una sola prueba a alumnos que han recibido una educación diferente. Para todos es claro que la educación secundaria privada es de mejor calidad que la que brinda el Estado, en términos de calidad y de tiempo real dedicado a la enseñanza-aprendizaje. El resultado ya es evidente, la mayor parte de las vacantes que se ponen en juego en los exámenes de admisión son conseguidas por aquellos alumnos procedentes de familias con mayor poder adquisitivo. El estudio realizado por GRADE⁸ señala que el 50% de la matrícula en educación superior está en el quintil más rico, mas aún, los dos quintiles más ricos concentran el 75 % de la matrícula pública en Educación Superior.

Hasta el momento, la universidad pública ha fracasado en su intento de abrir posibilidades a una sociedad fragmentada. Existen sólo unos pocos intentos de superar obstáculos, por ejemplo la ayuda a los grupos indígenas⁹ pero éste se ha reducido a brindar cupos en las vacantes; el seguimiento de esas experiencias no es muy alentador, pues la gran mayoría abandona sus estudios.

Cuando se trata de definir calidad educativa a nivel del país, debemos consensuar entre todos los actores de la sociedad, las culturas, las ideologías, en busca de un punto sólido para estructurar el sistema de evaluación, de manera que esos indicadores midan los avances en esa concepción de calidad que como país requerimos para desarrollarnos armónicamente y construyendo capital social. El Proyecto Educativo Nacional¹⁰ nos propone una educación superior que brinde aportes efectivos al desarrollo socio-económico y cultural del país, fijando prioridades y teniendo como horizonte la inserción competitiva del Perú en el mundo. Y de este proyecto se desprenden medidas que deberían ser incluidas al momento de definir los estándares del modelo de evaluación. Por citar alguna, menciono el diseño de estrategias y metodologías de evaluación que midan el progresivo incremento de capacidades en diversos contextos socioculturales de acuerdo al tipo de oferta educativa.

La implementación del Sistema de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación puede ser el momento de estructurar un sistema de evaluación coherente con nuestro contexto socio-económico y la oportunidad para consensuar los grandes temas que movilicen la evaluación de la calidad, pero tampoco podemos esperar que toda la problemática de la universidad se solucione con el sistema de evaluación. Resulta urgente que en el país exista un ente nacional donde participen las instituciones de educación superior, el gobierno y la sociedad civil, en particular los sectores productivos, que nutriéndose de estos procesos evaluativos tenga la capacidad de definir políticas de desarrollo pertinentes a la educación superior e inducir procesos de mejoramiento a nivel del sistema.

REFERENCIAS

1. Ley 28740. Artículo 5º. Finalidad del SINEACE.
2. GONZALEZ, Luis (2004) "El impacto del proceso de evaluación y acreditación en las universidades de América Latina". CINDA – IESAL/UNESCO.
3. Ley 28740. Artículo 15º. Órganos operadores.
4. Ley 28740. Artículo 11º. Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
5. Ley 28740. Artículo 18º. Funciones.
6. The World Bank (2005) Beyond Economic Growth .www .worldbank.org/depweb/beyondsp
7. ANR. Resumen estadístico 2004.
8. SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ (2001) "Equidad en el gasto social: El caso de la Educación pública y privada". GRADE-APOYO.
9. CHIRINOS, Andrés y Martha ZEGARRA (2004) "Educación Indígena en el Perú" <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/indigenas/informes/peru/Educ.indig.enPeru.pdf>.
10. Proyecto Educativo Nacional presentado por el Consejo Nacional de Educación. La Educación que queremos para el Perú. Noviembre, 2006.

Lima diciembre de 2006

Comisión de Coordinación de Reforma Universitaria

Dirección electrónica: <http://www.unmsm.edu.pe/reforma>

Correo electrónico: reformauniversitaria@unmsm.edu.pe