

***El sistema de acreditación universitaria en el
Perú: marco legal y experiencias recientes***

***The accreditation system for higher education
in Peru: legal framework and recent experiences***

1

Sandra Sevillano

Profesora a tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Ex miembro de la Comisión para la acreditación de la carrera de Derecho en la PUCP. Magíster en Derecho Fiscal por la Universidad Libre de Bruselas. Magíster en Política y Gestión Universitaria por la Universidad de Barcelona y la PUCP.

Email: ssevill@pucp.edu.pe

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo presentar una visión general sobre la situación actual del sistema de acreditación de la educación universitaria en el Perú, el marco normativo vigente así como una valoración de los primeros resultados obtenidos a partir de la reforma de Ley Universitaria y del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

Palabras clave

Acreditación, aseguramiento de la calidad, universidad, Perú.

Introducción.

En el Perú existen a la fecha, más de 140 universidades cuyo rasgo común es, probablemente, la diversidad en sus modelos de gestión y la gran heterogeneidad en la calidad del servicio que ofrecen. Tal situación es fruto de que a finales del siglo pasado, el país experimentó un crecimiento desmedido del sector universitario favorecido por las normas que liberalizaron el mercado educativo¹, sin regular exigencias mínimas para la creación de universidades. En dicho contexto, el debate sobre la calidad de la educación superior no tardó en abrirse paso recogiendo premisas de la Declaración de la Unesco sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción (1998)² y en la primera década del presente siglo ya se había instalado en el sector universitario la conciencia de contar con una acreditación que reconozca y distinga la seriedad de las instituciones educativas. Las instituciones universitarias más prestigiosas empezaron procesos de autoevaluación y buscaron en instituciones acreditadoras extranjeras el sello distintivo de su calidad. El Estado peruano, por su parte, embarcado en labores de tener una economía estabilizada y conseguir crecimiento económico, se vio forzado a reconocer que el desarrollo social solo es posible cuando se cuenta con una educación de calidad, pues no cabe duda que la educación es un bien social que debe estar al servicio de la lucha contra la pobreza y la desigualdad³. La preocupación por una educación de calidad pasó de ser un asunto propio de las instituciones educativas a convertirse en uno público y a generar políticas públicas en ese sentido. El cambio se inicia en el 2003 con la Ley General de Educación, Ley N° 28044, que entiende que la calidad educativa es “el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida.”

En el año 2006, con la Ley N° 28740 se creó, por vez primera, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) con la finalidad de “garantizar a la sociedad que las instituciones públicas y privadas ofrezcan un servicio de calidad.”⁴ A finales del año 2007, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU), órgano operativo encargado de la organización de los procesos de acreditación⁵ de las instituciones educativas en el país inicia actividades y en el 2009, publica el Modelo de Calidad para la Acreditación de las Carreras Profesionales Universitarias en el Perú⁶. A dicha fecha, la acreditación era obligatoria solo para las carreras de educación, ciencias de la salud y derecho. A inicios del año 2013, el CONEAU había acreditado solo una carrera profesional de las 558 identificadas (CONEAU,

¹ En 1996 el Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en Educación, incentivó la creación de universidades privadas aunque sin establecer estándares mínimos para la oferta de calidad de dicho servicio.

²

³ Yamada, Gustavo y Juan F. Castro en “Poverty, Inequality and Social policies in Peru: As poor as It Gets” (2012) concluyen que la probabilidad de ser pobre para un adulto es siempre decreciente conforme acumule más años en educación.

⁴ Artículo 5 de la Ley N° 28740.

⁵ Existían dos tipos de acreditación, la institucional especializada, por áreas, programas o carreras, y la acreditación institucional integral (artículo 11 de la Ley N° 28740).

⁶ Basado en el enfoque sistémico, aplicando en cada uno de los procesos involucrados el ciclo: “planificar-hacer-verificar-actuar” (Coneau, 2009)

2013), lo que se explicaría en gran medida por “la falta de entidades acreditadoras y de evaluadores reconocidos” así como porque el CONEAU rechazó establecer alianzas con entidades de acreditación internacionales privadas y públicas (Vega, 2016).

En el año 2014, tras el arduo debate para aprobar la nueva⁷ Ley Universitaria, Ley N° 30220 se reguló un marco normativo preciso para la creación de universidades buscando el cumplimiento de estándares de calidad mínimos, se creó la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU) y se normaron los procesos de acreditación y licenciamiento aplicables a las universidades nacionales.

Características del sistema de acreditación universitaria en Perú.

La nueva Ley Universitaria (LU) trajo consigo no solo la creación de la SUNEDU sino la reorganización del SINEACE, en tanto se confió a la primera la supervisión de la calidad de la prestación del servicio educativo universitario, así como se le dio el encargo de normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de universidades y sus filiales.

En setiembre de 2015, el Ministerio de Educación aprobó y publicó la Política de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior Universitaria (Decreto Supremo N° 015-2015-MINEDU). En dicha norma, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad del Sector universitario quedó definido sobre la base de cuatro pilares: sistemas de información confiable y oportuna, el fomento para mejorar el desempeño, la acreditación para la mejora continua y el licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad.

El procedimiento de licenciamiento de las universitarias es de carácter obligatorio dirigido a verificar que las universidades cumplan con las condiciones básicas de calidad que le permitan ofrecer dicho servicio. Este procedimiento ha sido exigido a todas las universidades existentes en el entendido que la licencia no es una autorización permanente sino que le permite al Estado el verificar cada cierto tiempo (mínimo 6 años) el cumplimiento de los estándares exigidos que son condiciones de inicio para que una institución pueda ofrecer el servicio universitario. Para este procedimiento, la SUNEDU aprobó la Matriz de Indicadores de las Condiciones Básicas de Calidad, quedando obligada a revisarlas y actualizarlas periódicamente. Las instituciones que no cumplan con estas condiciones pueden obtener un licenciamiento

⁷ La Ley Universitaria N° 23733 anterior estuvo vigente desde 1983. Cabe anotar que el debate sobre la reforma de la ley universitaria tuvo como uno de sus ejes centrales la preocupación por la calidad de la educación universitaria así como la función del Estado de garantizarla. Bajo la normativa anterior, el Tribunal Constitucional del Perú, en sonado caso, declaró un “estado de cosas inconstitucional de carácter estructural en el sistema educativo universitario” al entender que el Estado había renunciado al mandato de la Constitución que le obliga a garantizar una educación universitaria de calidad y considera una medida obligatoria a implementar “La creación de una Superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial y supervisada eficientemente por el Estado” (Sentencia N° 00017-2008-PI/TC).

provisional y quedar obligadas a regularizar su situación en un determinado periodo. Hasta marzo de 2017, solo 11 universidades del país han conseguido el licenciamiento y 10 de ellas son privadas⁸. Y 66 han conseguido solo el licenciamiento provisional (SINEACE, 2016).

A partir de la vigencia de la LU, la acreditación de universidades es entendida como un proceso complementario al licenciamiento. La acreditación se define como la garantía socialmente reconocida que brinda el Estado sobre la calidad de una institución o un programa de estudios conducente a obtener un grado académico. A diferencia del licenciamiento, la acreditación debe ser iniciada de modo voluntario.

En cuanto al modelo de calidad vigente para el proceso de acreditación, el Consejo Directivo Ad Hoc del SINEACE⁹ en el año 2016 ha aprobado los nuevos estándares con el documento “Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Educación Superior Universitaria”. Con este nuevo modelo se pretende superar las deficiencias del anterior centrado más en los procesos y sin hacer énfasis en los resultados, y excesivamente cargado de estándares específicos y prescriptivos y enfocados en identificar el cumplimiento basado en documentación (Resiberg y Bello, 2014).

El nuevo modelo¹⁰ ha sido presentado como “un giro significativo en la concepción de la evaluación de la calidad educativa”, que concibe la evaluación de la calidad como “un proceso formativo que ofrece a las instituciones oportunidades para analizar su quehacer, introducir cambios para mejorar de manera progresiva, permanente y sostenida, fortalecer su capacidad de auto regulación e instalar una cultura de calidad institucional a través de la mejora continua (SINEACE, 2016)

El modelo vigente para la acreditación universitaria se estructura sobre 4 dimensiones que se dividen a su vez en 12 factores (SINEACE, 2016):

Dimensión 1: Gestión estratégica. Se divide en tres factores: planificación del programa de estudios, gestión del perfil de egreso y aseguramiento de la calidad.

Dimensión 2: Formación integral. Dividido en cinco factores: proceso enseñanza aprendizaje, gestión de los docentes, seguimiento a estudiantes, investigación, desarrollo tecnológico e innovación, y responsabilidad social universitaria.

Dimensión 3: Soporte institucional. Tiene tres factores: Servicios de Bienestar, Infraestructura y soporte, y Recursos Humanos.

Dimensión 4: Resultados. Tiene un único factor que es Verificación del perfil de egreso.

Los 12 factores en los que se divide el Modelo de calidad 2016 se subdividen, finalmente, en un total de 34 estándares a ser evaluados y que deben ser logrados para obtener la acreditación. En dicha evaluación la calificación de un estándar como

⁸ Nota de prensa de SUNEDU, <https://www.sunedu.gob.pe/universidad-agraria-se-convierte-en-primera-publica-en-recibir-licenciamiento/>

⁹ El Consejo Directivo *Ad Hoc* es el encargado de darle continuidad al SINEACE a partir de la vigencia de la nueva Ley universitaria. Sus funciones fueron reglamentadas por Resolución Ministerial N° 396-2014.

¹⁰ Texto publicado como anexo de Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Ad Hoc N° 175-2016-SINEACE/CDAH-P publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28.11.2016, que realiza modificaciones a la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Ad Hoc N° 022-2016-SINEACE/CDAH-P, publicada el 24.3.2016

plenamente logrado será indicativo de que no solo se cumple con él sino que se evidencian condiciones para afirmar que dicho logro se mantendrá en el tiempo.

Si el resultado de la evaluación de la evaluación es positivo se puede otorgar la acreditación por 2 años (cuando no todos los estándares fueron plenamente logrados y, por tanto, hay deficiencias que deben ser superadas y sometidas a nueva revisión), o por 6 años que es el plazo máximo.

A modo de conclusión.

Los párrafos precedentes dan cuenta de un sistema de calidad universitaria en el Perú que a pesar de su juventud ha pasado ya por dos marcadas etapas y que aun no ha logrado consolidarse. Como se ha visto, los primeros esfuerzos han estado y están orientados, a partir de la vigencia de la nueva Ley Universitaria, al licenciamiento y no a la acreditación. El momento actual puede resultar hasta paradójico no solo porque la exigencia del licenciamiento ha obligado a todas las universidades nacionales a revisar sus estándares para verificar si cumplen condiciones mínimas de calidad sino porque incluso instituciones ya acreditadas internacionalmente y con prestigio en el escenario académico nacional pueden estar aun pendientes de conseguir dicha licencia. Paralelamente, y desde el año 2012 que se acreditó la primera carrera universitaria en el país, el SINEACE ha concedido o ha reconocido acreditaciones extranjeras a algunas carreras profesionales, pero aun no se trata de un número significativo¹¹.

No existe pues sino una experiencia de primeros intentos por reordenar una eclosión de universidades que sin garantías mínimas ha dejado a estudiantes con estudios culminados o estudios pendientes en carreras a las que ya se les negó el licenciamiento. Todo un problema social que no puede ser soslayado. En ese sentido, el Informe de OCDE (2016) ha dado cuenta la importante brecha que existe entre las competencias de los trabajadores peruanos y las que demanda el sector productivo, lo cual dificulta el acceso a empleos formales y de calidad, situación que aun se agrava más por la informalidad. La baja calidad y reputación del sistema de formación profesional también ha sido un asunto acusado.

En ese escenario el órgano encargado de la calidad universitaria, el SINEACE, subsiste bajo una organización temporal (el Consejo Directivo Ad Hoc)¹² y la SUNEDU aun campean para ganar legitimidad en una sociedad en la que, por lo demás, las evaluaciones que haga el Estado generan, más bien, desconfianza. Poco a poco se está avanzando. La cultura de la calidad educativa sí está presente y en las instituciones en las que ha llegado ya ha generado cambios que seguramente no tendrán regreso. Pero aun es temprano para evaluar resultados en todo el sistema universitario peruano que es tan diverso y complejo.

¹¹ En la web de SINEACE se difunde la lista de carreras acreditadas (<https://www.sineace.gob.pe/estason-las-49-carreras-universitarias-acreditadas-por-el-sineace/>). Se trata de un número menor si se considera el dato de 558 carreras existentes que fuera proporcionado por el CONEAU en 2013, ahora deben ser más. Por otra parte, se trata de carreras acreditadas no así de las instituciones universitarias integralmente.

¹² Ya ha habido intento por sustituirlo por un nuevo órgano, el Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (Copaes), a propuesta del propio Ministerio de Educación en el 2015.

Referencias.

Reisberg, L. y Bello, M. (2014). Una propuesta de modelos de evaluación de universidades con fines de acreditación en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad. Informe elaborado por encargo del SINEACE. Lima.

CONEAU (2009) Modelo de Calidad para la Acreditación de Carreras Profesionales Universitarias.

<http://www.upch.edu.pe/rector/dugec/images/files/eval-gestion/ac-nac/prog/documentos/2.ACREDITACION%20CARRERAS%20PROFESIONALES%20UNIVERSITARIAS-2009.pdf>

CONEAU (2013). La acreditación en el Perú: avances y perspectivas 2008-2013.

<https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2014/10/CONEAU-La-Acreditacion-en-el-Perú-2008-2014-1.pdf>

Ley Universitaria, Ley N° 30220

https://www.sunedu.gob.pe/files/normatividad/LEY_UNIVERSITARIA.PDF

OCDE (2016). Avanzando hacia una mejor educación para el Perú. Making Development Happen. Vol.3

SINEACE (2012). Educación Superior en el Perú: Retos para el aseguramiento de la calidad.

<https://www.sineace.gob.pe/publicacion/educacion-superior-en-el-peru-retos-para-el-aseguramiento-de-la-calidad/>

SINEACE (2015). Calidad en educación y derroteros.

<https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2015/10/Calidad-en-Educación-y-derroteros.pdf>

SINEACE (2016) Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Educación Superior Universitaria.

<https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2014/08/Anexo-1-nuevo-modelo-programas-Resolucion-175.pdf>

SUNEDU (2015) El Modelo de Licenciamiento y su implementación en el sistema universitario peruano.

<http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4565/El%20Modelo%20de%20Licenciamiento%20y%20su%20Implementación%20en%20el%20Sistema%20Universitario%20Peruano.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Tribunal Constitucional del Perú (2010). Sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>

UNESCO (1998). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción, París: UNESCO.

http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

Vega Ganoza, Juan F. (2016). Informe Final: Perú. Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2016, Cinda.

<http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/PERÚ-Informe-Final.pdf>

Yamada, Gustavo y Juan F. Castro (2012). Poverty, Inequality and Social policies in Peru: As poor as It Gets . Documento de discusión 07/06 del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/316/DD0706%20-%20Yamada_Castro.pdf?sequence=1