

Diálogos sobre la reorganización del Ministerio de Educación Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) Sistematización

El aseguramiento de la calidad educativa es una tarea que, en el ámbito de la política educativa nacional, corresponde al Estado garantizar a través de un conjunto de factores que coadyuven a que las instituciones públicas y educativas logren los resultados esperados. Incluso, a nivel privado, el Estado tiene un rol central en la regulación y la supervisión, como lo establece la Ley General de Educación.

Antecedentes de la organización del aseguramiento de la calidad en el Minedu.

Con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa¹ (Sineace) se marca un hito inicial en la ruta del aseguramiento de la calidad, articulando en el Sineace su rol de acreditación en la Educación Básica y Superior, así como la certificación de competencias. Otro hito importante en el contexto de este debate para el ámbito de la Educación Superior fue la Ley Universitaria² aprobada el 2014, que establece el proceso de licenciamiento a través de condiciones básicas de calidad. La Ley Universitaria estableció dos roles en el sistema: 1) El Ministerio de Educación tiene la rectoría del sistema educativo universitario y es responsable de su fomento y financiamiento, especialmente en lo que respecta a las universidades públicas; y 2) la Sunedu tiene un rol regulador y supervisor, responsable del licenciamiento. Con respecto al Sineace, la Ley Universitaria indicó su reorganización para alinearla a una nueva política de aseguramiento de la calidad. En el 2015, se aprueba la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria³, estableciendo lineamientos para avanzar en la consolidación del sistema de aseguramiento a nivel universitario.

En el 2016 se aprobó la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes⁴, la cual establece roles en el licenciamiento de las Escuelas de Educación Superior Tecnológicas y Pedagógicas, incluyéndolas automáticamente en un modelo de aseguramiento de la calidad, que reemplaza a las revalidaciones que regían en el marco normativo anterior.

Una forma de iniciar el debate es preguntándonos qué se busca lograr con un modelo de aseguramiento de la calidad, y qué entendemos por éste. Podríamos considerar como algunos de sus componentes los de: Rectoría, Información, Licenciamiento (control de la calidad: autorización y cierre), Fomento y financiamiento, Acreditación, e incluso Gestión de la calidad (gerencia de los servicios y gestión de la calidad en cada institución).

¿Qué hemos recogido como ideas eje hasta el momento?

A continuación, damos cuenta de algunos puntos generales sobre el proceso de organización en 4 ejes orientadores temáticos identificados a partir de los temas abordados por las expertas y los aportes de los participantes en la mesa de debate, a través de las redes sociales, el Foro Virtual y otros medios.

¹ Ley N° 28740

² Ley N° 30220

³ Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU

⁴ Ley N° 30512

1. El modelo de aseguramiento de la calidad: finalidad, enfoque y actores.

- ❖ La noción de **aseguramiento de la calidad** proviene del mundo productivo y es importante resignificarlo en el ámbito educativo. Para ello se requiere preguntarnos por su finalidad y el concepto de calidad del cual partimos:
 - Según el Proyecto Educativo Nacional al 2036, la finalidad es la ciudadanía plena y el desarrollo integral de las personas. Es decir, garantizar la trayectoria de los ciudadanos en su emprendimiento educativo. Hoy, no existe la articulación entre la educación secundaria y postsecundaria, no se sabe cuáles son las posibilidades de jóvenes que empiezan en la educación técnica y que puedan avanzar por etapas.
 - El concepto de Calidad Educativa debe considerar dos características fundamentales de la realidad peruana: la diversidad y la equidad. ¿Se podrá aplicar por igual en todos los contextos?: instituciones públicas y privadas, grandes y chicas, regulares y especiales. En relación con la equidad, se requiere un piso mínimo de calidad para garantizar derechos e igualdad de oportunidades (para estudiantes de ámbitos rurales, de pobreza, o con discapacidad), vinculando el concepto de aseguramiento de la calidad al cumplimiento de los fines institucionales.
- ❖ Durante los últimos años -a partir de la aprobación de la Ley Universitaria- se ha debatido sobre la necesidad de un equilibrio sano y adecuado entre autonomía y regulación. La opción peruana se decantó por la figura de la *autonomía responsable*, una autonomía que garantice determinadas condiciones de calidad y que el Estado regula como garante del derecho a la educación. Sin embargo, ¿no será posible contar con un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que ubique la autonomía no en el origen de las instituciones sino en el destino de estas? ¿Que sea una especie de emancipación lograda por las instituciones cuando han demostrado cierto nivel de solidez institucional? Quizá se debería establecer un sistema gradual y continuo que vaya desde el control total del Estado hasta la autonomía plena de las instituciones de educación superior, donde se logre el sueño de la mejora continua instalada en la cultura institucional.
- ❖ El Sistema de aseguramiento de la calidad se puede entender como el diseño institucional o la arquitectura que permite hacer efectiva la responsabilidad del Estado para garantizar una educación de calidad en todos los niveles, todo esto en el marco de la educación como un derecho. Para ello el centro debe ser el Perfil del Egresado y su plan de estudio, que asegure las competencias generales y específicas que responda a la demanda profesional.
- ❖ En la Ley General de Educación y la Ley del Sineace -que crea un sistema funcional- se suele asociar al sistema con una entidad, lo cual limita su comprensión. El Sineace es un sistema. Su enfoque sistémico implica acción conjunta especializada, articulada y complementaria. Y dentro de este enfoque es fundamental poder distinguir *procesos estratégicos* como los de la **rectoría, la articulación y la gestión del conocimiento**; y *procesos claves*: **control, supervisión y fiscalización**. La garantía de la calidad está manejada a través de la **acreditación** o la **certificación de competencias**. Al Estado le compete **fomentar** la calidad de las instituciones educativas.

- ❖ El desafío está en la implementación -por ejemplo- en la articulación entre el licenciamiento, el fomento y la acreditación; en la capacidad articuladora del ente rector que asegure coherencia dentro de las instituciones del sector, sus normas e instrumentos. Otro aspecto que complejiza el aseguramiento de las condiciones básicas de calidad es la descentralización fallida y sin claridad, y lo intersectorial sobre todo en áreas rurales o semiurbanas; se requerirá un arreglo institucional que suponga otros actores por fuera del sector educación.
- ❖ La debilidad institucional y política hace poco viable tener muchas instituciones autónomas: crear una institución y articular esfuerzos entre instituciones lleva tiempo. En la educación superior se podría esperar que Sunedu se encargue de los institutos, aunque habría que considerar, también, que la Sunedu es una institución políticamente vulnerable, está sujeta a intereses y si se encarga además de los institutos donde los intereses privados son muy fuertes, el esfuerzo político para garantizar la solvencia y sobrevivencia será muy grande.
- ❖ El financiamiento es necesario para lograr calidad. La fuente “asignación de recursos” desde el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Minedu supone aproximadamente un 50% del presupuesto de las Universidades Públicas y un 40% del presupuesto estimado de los IEST. No existe una instancia que informe, articule, gestione y promueva el acceso a financiamiento. Se supone que es una función del Minedu, ¿pero realmente esta función se ejerce? ¿Qué rol deberían tener los Gobiernos Regionales en este tema?
- ❖ La comunidad educativa (estudiantes, familias, docentes, etc.) también debe participar en este proceso ya que es un actor que permitiría validar el tema de la calidad. La gestión del aseguramiento de la calidad debe estar acompañada de capacidades y autonomía necesarias para que los actores de la comunidad educativa definan los caminos mejores y pertinentes para alcanzar los resultados requeridos. Si bien podemos regular los resultados y los estándares, tiene que haber autonomía para tomar decisiones.

2. Componentes e implementación en modalidades y niveles

- ❖ El Sistema de Aseguramiento de la Calidad debe tener una mirada de todo el sistema educativo. Los países con sistema de aseguramiento tienen subsistemas para la básica y superior. Se puede regular de manera diferenciada por niveles y atendiendo la diversidad sin procurar homogeneizar las instituciones, pero puede hacerse dentro del mismo sistema.
- ❖ Los sistemas de aseguramiento de la calidad han ido cambiando a lo largo del tiempo, pero comparten un proceso principal que es la **evaluación de la calidad**. Esta se da a través de la autoevaluación con miras a la autorregulación, pero a la par existen procesos de evaluación externa, evaluación por parte del Estado que da la garantía pública. Las modalidades pueden ser diversas (auditorias, evaluaciones por pares), pero lo importante es mirar los propósitos que están a la base.
- ❖ El sentido del licenciamiento -propiamente latinoamericano- existe porque no están garantizadas las condiciones básicas de calidad. Esto es, que el derecho a la educación se vincula con la garantía de un piso básico de calidad.

- Actualmente es un tema pendiente la articulación entre el licenciamiento y la acreditación de la calidad. Ambos componentes coexisten, pero no forman parte de un continuo. Por el contrario, tienen modelos de calidad desarticulados, incluso compiten entre sí. Una alternativa para el caso peruano podría ser plantear una acreditación por niveles que se acerque más al concepto de mejora continua. ¿Articular licenciamiento y acreditación debería implicar que ambos convivan dentro de una misma institución o esto sería contraproducente? ¿Cuál es el rol que debería tener el Marco Nacional de Cualificaciones en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y técnico productiva?
- ❖ Pensar en calidad del sistema implica introducir otras variables que no están presentes cuando pensamos en las instituciones educativas como proveedoras de calidad en la educación. Hay dos dimensiones que están de manera natural en el plano del sistema: fomento y sistemas de información. En los **sistemas de información** se ha avanzado en buscar interoperabilidad de estos o integración de la información; pero en lo que se refiere a fomento, no hay nada descrito. Intuitivamente el **fomento** se suele circunscribir a financiamiento, pero debe incluir todos aquellos lineamientos, instrumentos, actores que promueven la mejora de la pertinencia, la calidad y la articulación de la educación. Resulta importante en este punto hablar del nivel de la gestión de educación superior y técnico productiva en el fomento y preguntarnos: ¿Qué rol deben tener los diferentes niveles de gobierno en el sistema de aseguramiento de la calidad? Específicamente los Gobiernos Regionales.
- ❖ El aseguramiento de la calidad en la **Educación Básica** amerita repensar el vínculo entre el licenciamiento y la autorización de funcionamiento. La calidad educativa en este caso no se resuelve aplicando estándares básicos y cerrando IE que no los cumplan. Cerrar una escuela podría afectar el derecho a la educación ya que es la única posibilidad de acceso de muchos niños y niñas.
- ❖ En este nivel, asegurar trayectorias de los estudiantes también es un propósito importante del sistema de aseguramiento de la calidad, considerando que tenemos uno fragmentado de servicios educativos que reduce la posibilidad de que los estudiantes transiten en su educación básica obligatoria. Otro propósito es la mejora continua.
- ❖ ¿Qué medidas se pueden tomar en tanto que cerrar escuelas no es una opción? Por un lado, el Reglamento de IE privadas de la Educación Básica⁵ representa un primer avance, que ha obligado al Minedu a actualizar y establecer condiciones básicas para la prestación del servicio; condiciones que deberían plantearse también para las IE públicas. De otro lado, las trayectorias se deben asegurar fortaleciendo el servicio educativo (infraestructura, recursos humanos, etc.) y reorganizándolo en el territorio (tipología de IE, organización en redes, registro de IE, etc.).

3. Roles: Licenciamiento, gestión, acreditación

- ❖ El **licenciamiento** debería concentrarse en un solo organismo especializado que atienda estos procesos de acuerdo con los modelos educativos y que lo vea de manera integral. Hoy los Gobiernos Regionales también hacen licenciamiento (en la práctica), pero no se sabe qué enfoque usan. Sin embargo, quedan algunas interrogantes:

⁵ DS N° 005-2021-MINEDU

- Sunedu -por un lado- asegura el piso de la calidad a través del **licenciamiento**, y Sineace -por otro- debe promover el logro por encima del mínimo a través de la **acreditación**, aceptando que hay diversas maneras de conseguirlo. Son funciones complementarias dentro del sistema, pero diferentes.
- ¿Debería Sunedu licenciar también los programas académicos, o basta con acreditarlos a través de Sineace?

- ❖ El licenciamiento con fecha de caducidad se convierte en el sistema de sostenibilidad de las condiciones básicas de calidad, mientras que la acreditación obligatoria institucional es un mecanismo efectivo para focalizar ciertos recursos públicos de incentivo, como pueden ser los fondos de investigación.

- ❖ La **supervisión** y el control deben estar asociados a las Condiciones Básicas de Calidad propias del licenciamiento, no a los indicadores de calidad que corresponden a un escalón superior y se relacionan a la promoción de una cultura de la evaluación con fines de mejora. Asimismo, un arreglo en el breve plazo debe ser independizar las funciones de supervisión y de información -o provisión de información- de distintos aspectos que den indicadores de la calidad del servicio educativo.

- ❖ Una deuda pendiente es la definición de **rectoría del sistema de aseguramiento de la calidad**. El Ministerio cumple rol rector y a la vez ejecutor, por eso se diluyen sus responsabilidades y se enreda en un círculo vicioso: norma, ejecuta y vigila. Esto genera consecuencias para el aseguramiento de la calidad y se refleja -por ejemplo- en las instancias de gestión descentralizada que están a cargo de la gestión de las IIEE y a la vez de la supervisión:
 - ¿Qué debería hacer un funcionario de la UGEL que cumple su función de monitoreo a la IE y esta no cumple con las condiciones básicas?, ¿quién recibe la información recogida?, ¿qué instancia resuelve para que esa escuela tenga las condiciones necesarias?, ¿a qué instancia le reporta? Un problema similar ocurre con los Institutos Pedagógicos Públicos, donde la Difoid del Minedu licencia y a la vez se encarga de la gestión.
 - Si el Minedu es quien da las reglas que conducen el funcionamiento del sistema, ¿debe también generar incentivos para una mejora continua de la calidad?

- ❖ La delimitación de funciones desde el Estado respecto a las universidades es más clara porque tienen autonomía, es fácil ubicarse desde fuera. Sin embargo, con los institutos y las escuelas es complicado porque son gestionados por el Estado. No obstante, un elemento crítico a considerar es la independencia de las entidades (conformación Sunedu vs. ANR), no sólo en términos funcionales, sino frente a posibles conflictos de interés que sus miembros puedan representar.

4. Gobernanza del aseguramiento de la calidad

- ❖ La propuesta de Ley de Organización y Funciones del Minedu señala como un ámbito de su competencia el aseguramiento de la calidad en todas sus etapas, y aparece como competencia exclusiva y como una de las funciones del nuevo viceministerio de Educación superior, pero no propone ningún arreglo organizacional para la Educación básica.



- ❖ El riesgo de cambiar la estructura de la gobernanza del sistema educativo, ahora, es que no se tiene la estabilidad y la fortaleza institucional para emprender esa tarea. Hay que partir de lo que se puede hacer, algunas medidas a corto plazo:
 - Independizar dos funciones básicas: la supervisión y la provisión de información de distintos aspectos que den indicadores de la calidad del servicio educativo.
 - Definir y delimitar con claridad operacional las funciones de las distintas instancias y actores.
 - Definir funciones de la rectoría: establecer de manera oportuna los parámetros y lineamientos de los estándares básicos, el financiamiento necesario, y la supervisión consecuente para asegurar las condiciones básicas de operación de los servicios educativos ya sea público o privada.
 - Un plan de trabajo para revisar el marco normativo para determinar las condiciones básicas del servicio educativo (autorización, creación de IE) y la ruta para avanzar de manera progresiva.
 - Fortalecer la Dirección de Gestión Escolar para que asuma el liderazgo en el fortalecimiento de las IE, función que por inercia recae en la D. Educación Básica Regular.
 - Formular una política y normas generales para el aseguramiento de la calidad, y que posteriormente cada viceministerio desarrolle planes más específicos

- ❖ El sistema de aseguramiento de la calidad debería integrar las normas de modernización de la gestión y control interno, para que todos los esfuerzos de las entidades por mejorar estén articulados y se haga sinergia. En ese sentido, los instrumentos como el marco de cualificaciones deberían generar el escenario para garantizar el tránsito fluido de las personas por el sistema educativo y entre el sistema educativo y el mundo laboral.

- ❖ Urge delimitar los roles y funciones de las instancias de gestión educativa en la provisión de las condiciones básicas de calidad en la Educación Básica para lo cual se debería generar un registro de necesidades regionales para responder de forma más pertinente a la diversidad territorial.