

SISTEMAS DE ENSEÑANZA EN LA UNIVERSIDAD PERUANA. APROXIMACIONES A LA LEY N° 30220

MSc Arq. Crayla Alfaro Aucca

RESUMEN

El presente trabajo de investigación busca un acercamiento y análisis de la Ley N° 30220, ley universitaria y el sistema de enseñanza peruano, además de reflexiones y propuestas que, en la última década se han realizado en el Perú. Plantea un enfoque descriptivo del sistema universitario peruano y las reformas significativas en los últimos años, orientados a la búsqueda de calidad en la educación superior, lo que ha impulsado a realizar cambios orgánicos en la estructura educativa del estado peruano. La segunda parte presenta un estudio del proceso de reforma universitaria planteado por la Ley N° 30220, haciendo énfasis en los sistemas de enseñanza de la educación superior universitaria a partir de dos ejes planteados: el cambio estructural institucional y la creación de un sistema de aseguramiento de calidad. La metodología se basó en un análisis descriptivo que tuvo como técnicas aplicativas: la revisión bibliográfica, entrevista individual y la revisión de las políticas educativas universitarias en educación, estudio realizado en el “Seminario Temático II” en el marco del Doctorado en Ciencias de la Educación de la Escuela de Posgrado de la Universidad Andina del Cusco. Finalmente, la investigación concluyó con reflexiones sobre este proceso; así como, las limitaciones del mismo, tareas pendientes prioritarias para generar de manera propositiva algunas conclusiones.

Palabras clave: Ley universitaria, reforma universitaria, sistemas de enseñanza, calidad educativa

ABSTRACT

This research work seeks an approach and analysis of Law No. 30220, university law, and the Peruvian education system, in addition to reflections and proposals that, in the last decade have been made in Peru. It proposes a descriptive approach to the Peruvian university system and significant reforms in recent years, aimed at the search for quality in higher education which has led to make organic changes in the educational structure of the Peruvian state. The second part presents a study of the process of university reform proposed by Law N° 30220, emphasizing the teaching systems of university higher education from two axes, structural institutional change and the creation of an assurance system quality. The methodology was based on a descriptive analysis that had as its application techniques the bibliographical revision, individual interview and the revision of the university educational policies in education, study carried out in the "Thematic Seminar II" within the framework of the Doctorate in Educational Sciences of the Graduate School of the Andean University of Cusco. Finally, the research concludes with reflections on this process, as well as its limitations, priority pending tasks to generate some conclusions in a proactive manner.

Keywords: University law, university reform, education systems, educational quality

INTRODUCCIÓN

El estudio realizó el análisis de las reformas significativas desarrolladas por el estado peruano en cuanto a la búsqueda de la calidad educativa universitaria, evaluando los cambios estructurales que se dieron en este proceso, el origen de organismos supervisores, evaluaciones institucionales, líneas de investigación entre otros.

El 2014, el Congreso de la República promulga la Ley Universitaria N° 30220, conteniendo reformas en el sistema de educación superior, en este cuerpo legal, nace la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), con un mecanismo de regulación de la calidad educativa siendo el Estado quien asume, además, la rectoría de estas políticas.

Por otra parte, se instituye el licenciamiento institucional, como proceso para la obtención de la autorización de funcionamiento de las universidades, concibiéndose como obligatorio, el cual debe evidenciar el cumplimiento de las ocho condiciones básicas de calidad presentadas y analizadas en el presente estudio.

Finalmente, se reafirma el sentido de la universidad como espacio de construcción de conocimiento basado en la investigación y la formación integral de los estudiantes.

Sistema de enseñanza universitaria y sus reformas

En la última década, el Perú tuvo relevantes cambios relacionados a la demografía y la economía poblacional,

los cuales impulsaron mayor demanda por la educación superior.

Así en el estudio realizado por la British Council (La Reforma del Sistema Universitario, 2016) indica que,

“...el aumento de la demanda se reflejó en el número de postulantes a las universidades, que creció casi 60% en la última década. La demanda por universidades públicas continuó siendo mayoritaria, pero el crecimiento fue mayor en el número de postulantes a universidades privadas...” (p.11)

En este contexto, se incrementa la oferta académica educativa principalmente privada, dado que la oferta pública prácticamente, comenta, se mantuvo estática, generando variedad de alternativas

educativas tanto en servicio como en costo del servicio. A medida que aumento la cobertura y diversidad del sistema universitario, también lo hizo la preocupación por la calidad de servicio.

“...Diversos indicadores internos a las universidades (como el nivel de capacitación de los docentes, el estado de la infraestructura, y el nivel de producción científica), y externos (como la empleabilidad de los egresados y la dispersión salarial) dieron cuenta de la necesidad de mejorar la calidad promedio de los servicios educativos universitarios.” (British Council, pág. 11)

Sistema universitario previo a la reforma

El Perú, con 142 universidades públicas y privadas, es aún uno de los países de Sudamérica con el mayor número de casas de estudio, la ley N° 23733, cuya vigencia fue de 1983 hasta el inicio de la reforma universitaria reguló a las universidades públicas y privadas sin fines de lucro, una característica principal que propuso fue la autonomía universitaria, también la Asamblea nacional de Rectores. Mediante la Ley N° 26439, promulgada en 1995, se creó el Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU), que tuvo como una de sus funciones principales el evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de las nuevas universidades a nivel nacional, y emitir resoluciones autorizando o denegando el funcionamiento provisional, previa verificación del cumplimiento efectivo de los requisitos y condiciones establecidos.

En 1996, la ley antes mencionada, se modificó con el objetivo de permitir que las universidades privadas funcionen como empresas con fines de lucro, mediante el Decreto Legislativo N° 882, Ley de promoción de la educación, que estableció que toda persona natural o jurídica tenía el derecho de la libre iniciativa privada para organizar instituciones educativas. Este cambio legislativo permitió el

reparto de los excedentes entre los inversionistas de una determinada universidad.

En el marco anterior, los excedentes al final del ejercicio presupuestario sólo podían ser reinvertidos en la institución o destinados a becas, a estas iniciativas del gobierno de turno complementando la promulgación de la Resolución N° 100-2005-CONAFU, aprobado el año 2005, que autorizaba el funcionamiento provisional o definitivo de las universidades tanto públicas como privadas.

Esta descripción analítica de sucesos previos a la reforma universitaria fueron analizadas y estudiadas, así British Council indica “...En el 2008, dicho órgano se pronunció al respecto y señaló que, ‘tanto la ANR como el CONAFU han incurrido en una inconstitucionalidad por abuso del Derecho, en la medida que, con la aplicación mecánica y reglamentista de las disposiciones que establecían los requisitos para autorizar el funcionamiento de universidades y filiales, han desvirtuado y se han apartado de los fines constitucionales que debía perseguir dicha aplicación’ (Resolución del Tribunal Constitucional en el expediente N° 0017-2008-PI/TC, 2010)... (2016, pág. 14)”

En conclusión, el Tribunal Constitucional, indicaba que en la práctica no existían mecanismos institucionales efectivos que aseguren la calidad del servicio brindado por las universidades.

Del estudio realizado por Council British el año 2016 se indica que:

“...Cabe mencionar que de las 91 universidades privadas que existen actualmente, 62 se crearon a partir de 1995, mediante resolución del CONAFU. Es decir, cerca del 70% de las universidades privadas fueron autorizadas por el CONAFU. Adicionalmente, solo la mitad de universidades que existen actualmente en el Perú había cumplido con los requisitos mencionados para contar con la autorización de funcionamiento definitiva en el 2014, (previamente a la desactivación del CONAFU, en el marco de la actual reforma) ...”

⁵Artículo 1.- El Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) por Ley N° 26439, evalúa en forma permanente y durante el tiempo que estime conveniente el funcionamiento provisional de nuevas universidades y de escuelas de postgrado particulares no pertenecientes a universidades.

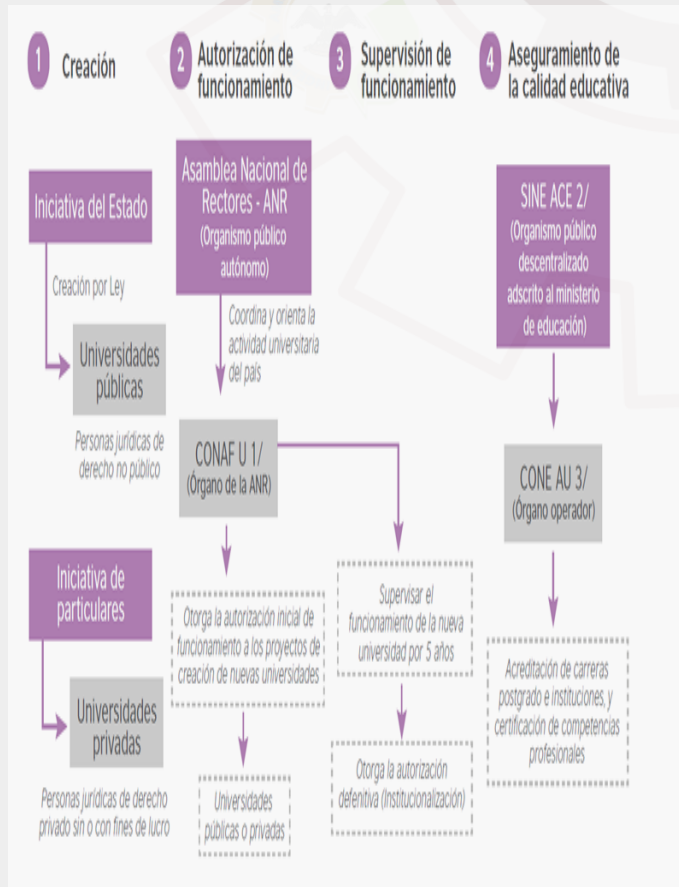
Figura N°1. Funcionamiento del sistema universitario previo a la reforma

Fuente: British Council, en estudio “LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PERUANO: INTERNACIONALIZACIÓN, AVANCE, RETOS Y OPORTUNIDADES (2016)”

La poca operatividad y efectividad del sistema de aseguramiento de calidad universitaria, previo a la reforma, evidencia la creación de universidades que tenían como origen condiciones básicas, que no aseguraron la calidad educativa; y, además, en el bajo porcentaje de universidades y carreras que lograron cumplirlos, tanto durante la existencia del CONAFU como del SINEACE. Luego de más de una década de implementación del Decreto N° 882, que promovió la inversión privada con beneficios tributarios más que la calidad educativa universitaria, se inicia la reforma con la apuesta por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – SINEACE, creado por la Ley N° 28740 que es un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Educación - se concibió para definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación a fin de asegurar los niveles básicos de calidad que deben brindar las instituciones educativas, las cuales se encuentran especificadas en el artículo 5 de la mencionada ley.

⁶El SINEACE estaba formado por entidades para cada nivel educativo: i) el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA), ii) el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACEs), y iii) el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU).

Los procesos de evaluación que fomentó el SINEACE estaban orientados a la evaluación permanente en las mismas universidades con la finalidad de la mejora continua, existiendo dos de importancia los cuales eran: la evaluación con fines de acreditación y la certificación de competencias profesionales.



Sistema universitario posterior a la reforma

El modelo propuesto por la reforma institucional a diferencia del anterior, tiene como principal enunciado estructural que el Estado, quien garantiza la calidad educativa universitaria, a través del Ministerio de educación (MINEDU) "...garantizar que el servicio público de la educación universitaria se preste en la cantidad necesaria y con un nivel de calidad aceptable, para salvaguardar la fe pública de los usuarios de este servicio." (Ministerio de Educación, 2015), seguido del cierre de la Asamblea nacional e Rectores (ANR) y el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) como parte de la reestructuración institucional.

En este contexto el Ministerio de Educación lideró la implementación de la "Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria", a través del área ejecutiva de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU), responsable de dirigir, regular, promover, efectuar el seguimiento y evaluar las políticas para el desarrollo y aseguramiento de la calidad de la educación universitaria. Además, de ser propositivo en cuanto a las relaciones existentes entre el MINEDU y las universidades y que promuevan el uso eficaz de los recursos públicos universitarios.

Es de resaltar la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica, como lo estipula el capítulo II. Superintendencia Nacional de

Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Subcapítulo I.

Artículo 12 y el SINEACE (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa) se declara en reorganización.

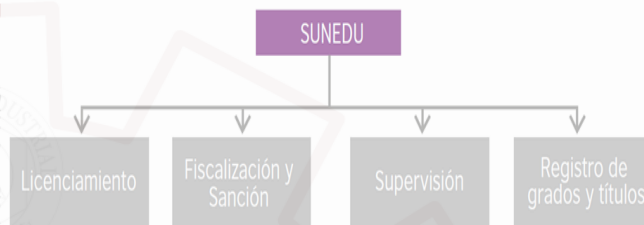


Figura N°2. Principales funciones de la SUNEDU

Fuente: British Council, en estudio "LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PERUANO: INTERNACIONALIZACIÓN, AVANCE, RETOS Y OPORTUNIDADES (2016), tomado de SUNEDU"

El sistema de aseguramiento de la calidad está dado por dos eventos importantes el licenciamiento y la acreditación universitaria, que en las siguientes líneas pasaremos a tener algunos alcances relacionados a su implementación.

El licenciamiento institucional, proceso mediante el cual se da autorización a las diferentes universidades, para que en base a estándares básicas de calidad puedan brindar grados y títulos, además de cumplir un plan de implementación progresivo según cronograma dado por esta instancia. Se indica que a partir de enero del 2019 ninguna universidad podrá funcionar sin licenciamiento institucional.



Figura N°3. Plan de implementación del licenciamiento institucional

Fuente: British Council, en estudio "LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PERUANO: INTERNACIONALIZACIÓN, AVANCE, RETOS Y OPORTUNIDADES (2016), tomado de SINEACE"

Además, el hacer énfasis en el reconocimiento de títulos y los sistemas de acreditación, aunque este último es opcional, se convierten en componentes esenciales de la internacionalización de la educación superior del país.

Todo este proceso tiene como base transversal el fortalecimiento de la investigación, el cual está planteado en los diferentes niveles de estudio universitario como son el pre grado y el posgrado.

CONCLUSIONES

1. Un elemento de suma importancia en la modernización del Estado es la descentralización de sus funciones y competencias. El proceso descrito en el artículo implica transferencia de funciones hacia aquellos estamentos que, por encontrarse en contacto directo con los ciudadanos, se encuentran en una mejor posibilidad de identificar sus necesidades, y de esta manera gestionar mejoras en las condiciones de vida. La legislación establece un rol rector más que de ejecución del Ministerio de Educación, el cual monitorea la calidad de la gestión del servicio de las UGEL e Instituciones Educativas.
2. La estructura del Estado y los criterios para implementar las políticas educativas están frente al reto de organizarse y orientarse, cada vez más desde el conocimiento de las realidades educativas locales y en función de las necesidades y de los requerimientos educacionales y vitales de las poblaciones en los territorios.
3. Los sistemas de enseñanzas y el marco institucional en el cual se desarrollaron, experimentaron varios cambios en los años previos a la reforma, en su mayoría orientados a facilitar la creación de universidades privadas, para aumentar la cobertura y modernizar el servicio. Sin embargo, el arreglo institucional y el ejercicio de las funciones de los organismos encargados no se tradujeron en mecanismos efectivos para monitorear y asegurar la calidad de las universidades. En 1996 se modificó el marco institucional de la educación superior universitaria para que las universidades privadas puedan funcionar como empresas con fines de lucro, al darse el Decreto Legislativo N° 882. Así, la expansión del mercado durante los últimos 20 años fue posible gracias a la flexibilización del marco normativo que permitió el ingreso de grupos empresariales en el sector.
4. La Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, presentada por el SUNEDU, como eje de su rectoría para los próximos 5 años, considera el desarrollo de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) cuyo objetivo es lograr que las universidades cumplan con condiciones básicas de calidad, y que puedan superarlas continuamente. El SAC se basa en cuatro pilares: i) licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad, ii) acreditación para la mejora continua, iii) información confiable y oportuna, y iv) fomento para mejorar el desempeño.

5. Dentro de los aportes más importantes de la ley universitaria, se tiene el postular al licenciamiento que es el proceso por el cual se autoriza a las universidades a operar y a brindar grados y títulos luego de la verificación del cumplimiento de estándares básicos de calidad. Al momento, para el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad por parte de las universidades, la SUNEDU ha elaborado un plan de implementación progresiva, y el primer paso consiste en que las universidades presenten la solicitud de licenciamiento según el cronograma establecido por la SUNEDU. Según la SUNEDU (2015), la creación del SINEACE fue el primer intento para establecer un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior a cargo del gobierno central. Sin embargo, una reciente evaluación del modelo de acreditación de programas de estudios universitarios encontró que el modelo estaba centrado en procesos y no en resultados. El número de estándares era excesivo, además de ser específicos, prescriptivos, y enfocados en identificar el cumplimiento basado en documentación.
6. A diferencia del modelo anterior, en el nuevo modelo se reconoce que es el Estado quien debe garantizar la calidad de los servicios de educación superior universitaria, y no debe dejar dicha labor a las mismas universidades (quienes se auto regulaban a través de la ANR). Por ello, se estableció un nuevo arreglo institucional en el cual el MINEDU asumió la rectoría de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

7. Se valora el rol rector de la MINEDU y la percepción del entrevistado valida el proceso positivo de la ley en la reforma universitaria que busca la calidad en la enseñanza superior.

BIBLIOGRAFÍA

- BRITISH COUNCIL. (2016). *LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO*.
- CONSEJO EDUCATIVO NACIONAL. (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021: la educación que queremos para el país*.
- BRITISH COUNCIL. (2016). *LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO*.
- CONSEJO EDUCATIVO NACIONAL. (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021: la educación que queremos para el país*.
- CONSEJO NACIONAL DE LA EDUCACIÓN. (2006). <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-pen/PEN-Oficial.pdf>.
- CONSEJO PARTICIPATIVO REGIONAL DE EDUCACION. (2007). *Proyecto Educativo Regional: Cusco al 2021*. Cusco.
- GOBIERNO REGIONAL CUSCO. (2007). *Proyecto Educativo Regional*.
- MINEDU. (2005). *Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*. Lima.
- MINEDU. (2007). <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/1028>.
- MINISTERIO DE EDUCACION. (2014). <http://www.cne.gob.pe/index.php/Proyecto-Educativo-Nacional/proyecto-educativo-nacional-al-2021.html>.
- Ministerio de Educación. (2015). *Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria*.
- UNESCO. (2016). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Lima*.