

La creación de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) fue dispuesta en el año 2003 por la Ley General de Educación, 28044. En su artículo 16 aparece como una de las funciones de sus órganos operadores evaluar la calidad del aprendizaje, de los procesos pedagógicos y de gestión.

En mayo del 2006, el Congreso aprobó la Ley 28740 que define sus funciones y órganos operadores. Sin embargo su foco principal fue puesto en la educación superior. Debido a ello, la función de evaluación de aprendizajes escolares aparece muy disminuida o virtualmente diluida y las responsabilidades del organismo evaluador de la Educación Básica (IPEBA) quedan limitadas a la acreditación de colegios. Es decir, se crea la figura del Estado acreditando sus propios centros educativos, como si su calidad no dependiera de lo que el propio Estado invierte y hace a favor de ellos o no.

Actualmente se discute un proyecto de Reglamento que podría reforzar esa omisión, de graves consecuencias para el objetivo de mejoramiento de la calidad educativa.

## REGLAMENTO DEL SINEACE: ¿PARA COMPROBAR LA CALIDAD EDUCATIVA?

El Perú no cuenta hasta hoy con una institución independiente encargada de definir la calidad deseable y la calidad real de sus universidades o institutos superiores. Tampoco ha logrado definir con precisión cuáles son los aprendizajes que deben alcanzar los escolares peruanos, y esta carencia es una de las razones por la cual no se ha podido aprovechar adecuadamente los resultados de las evaluaciones de aprendizaje hechas en educación primaria y secundaria.

El **Sineace** fue concebido justamente como un organismo independiente que definiría y especificaría expectativas nacionales de calidad educativa y realizaría evaluaciones externas de procesos y resultados de la educación, además de promover una cultura y práctica de evaluación interna en todas las instituciones educativas del país.

Según la Ley General de Educación, el **Sineace** tiene como funciones principales la evaluación de la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión (principal tarea en la educación básica); la acreditación de la calidad de las instituciones educativas públicas y privadas (principal tarea en la educación superior); y la certificación y recertificación de las competencias profesionales.

En el Proyecto Educativo Nacional, el **Sineace** juega un rol central en el establecimiento de estándares de aprendizaje escolar y para la formación docente inicial y continua, así como en la evaluación del grado en el cual esas metas estarían siendo alcanzadas. Es también componente esencial de los cambios que requiere el conjunto de la educación superior.

El proyecto de reglamento del **Sineace**, que el Consejo Nacional de Educación ha analizado, contiene problemas graves que pueden llevar a desvirtuar la razón de ser de esta nueva entidad: **mejorar la calidad de la educación peruana mediante una evaluación externa que promueva una mejora continua del sistema**. Sobre la base de los planteamientos del Proyecto Educativo Nacional señalamos seis preocupaciones:

1. **No hay orientaciones respecto a cuáles deben ser los estándares o criterios que orienten las evaluaciones.** Si bien la definición de esos estándares debe ser una de las primeras responsabilidades que asuma el **Sineace** y sus órganos operadores, es necesario que esta reglamentación especifique mejor a qué objetivos deben apuntar tales criterios. Debe quedar sumamente claro, además, que no se trata de requisitos mínimos de apertura y funcionamiento, sino de estándares de calidad de servicio.

2. **En educación básica se propone evaluar la calidad de las instituciones educativas**, pero no se incluye la evaluación de los logros de aprendizaje que ellas obtengan. Se opta por una interpretación literal de uno de los artículos de la ley 28740 cuando la interpretación sistemática de la norma, concordada con la LGE, muestra con claridad que la definición de estándares y la evaluación de aprendizajes son consustanciales a la naturaleza del **Sineace**. La facultad de acreditar a las instituciones de educación básica, a la cual sí se hace referencia en la Ley y en el proyecto de reglamento, no parece ser una función particularmente pertinente, al menos en estos momentos en que un gran número de ellas carecen de los recursos y el apoyo que debería garantizarles el Estado para funcionar con niveles esenciales de calidad.
3. **La verificación deja de lado una comprobación directa de la calidad sustentada en evidencia objetiva**: según el proyecto de reglamento, la evaluación de la *entidad evaluadora con fines de acreditación* se limita a una revisión de los documentos entregados por la *institución evaluada* y luego el *ente operador* está obligado a aceptar esa evaluación sin más trámite. Creemos indispensable modificar este procedimiento de verificación y establecer mecanismos para que el *ente operador* pueda declarar la nulidad de los procesos que no se ajustan a la verdad de los hechos, así como mecanismos de control o verificación de lo actuado por la *entidad evaluadora* (Capítulo IV del Proyecto de Reglamento).
4. **No existe ninguna diferencia entre estar acreditado y no estarlo, pues no se definen consecuencias para quien no lo logra**. ¿Puede, por ejemplo, una entidad no acreditada seguir expidiendo títulos? ¿Puede seguir funcionando? Esto no se especifica, siendo más grave aún en el caso de las instituciones formadoras en educación y salud que, según el reglamento, están obligadas a acreditarse. Al no señalarse consecuencias, en realidad, acreditarse deja de ser una necesidad. Por lo tanto, el reglamento debe precisar con claridad tanto los estímulos para quien se acredita como las consecuencias para quien no lo logra. (Título I, Capítulos III y IV del Proyecto de Reglamento).
5. **No se garantizan mecanismos adecuados de difusión pública de los resultados** o la obligación de que las instituciones informen si están o no acreditadas, siendo ésta la principal forma de orientar a la ciudadanía sobre la calidad de las instituciones educativas, así como permitir que ésta ejerza su derecho a vigilar. Por lo tanto, el reglamento debe establecer obligaciones claras de difusión de los resultados de las acreditaciones. (Título I, Capítulos II y III del Proyecto de Reglamento).
6. **No hay garantías para la constitución de una entidad ágil y técnicamente solvente**. No se incluyen, por ejemplo, exigencias de nivel académico e idoneidad profesional para los integrantes de los directorios de los órganos operadores. Estos pueden estar integrados por personas con menores calificaciones que las entidades a las que están llamadas a evaluar, debido a que los requisitos planteados por el reglamento son poco exigentes e imprecisos. Por lo tanto, el reglamento debe elevar los requisitos para quienes integran los directorios de los órganos operadores. Del mismo modo, se burocratiza el sistema creando tres consejos consultivos. No son necesarias más instancias consultivas, lo esencial es que se consulte a los Ministerios de Educación, Trabajo y Promoción del Empleo, al CONCYTEC, a la Asamblea Nacional de Rectores, y al Consejo Nacional de Educación.

(Puede ver la versión completa de la opinión del CNE sobre el Sineace en [www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe) )

#### ¿Cuál debe ser la función del Sineace?

El CNE ha señalado que la función del **Sineace** no puede ser la de *garantizar* la calidad de la educación (tal como lo especifica el Art. 5°. De la Ley 28740), pues ello implicaría una intervención del mismo frente a las carencias que presenten aquellas instituciones educativas básicas y superiores que no lleguen a cumplir con los estándares establecidos.

La función del **Sineace** debe ser la de *promover la calidad* de la educación, asegurando que se realicen evaluaciones rigurosas de procesos y resultados y contribuyendo a difundir adecuadamente los resultados de las evaluaciones.

#### ¿Cómo deben organizarse los objetivos del Sineace?

El **Sineace** debe organizarse en función de los procesos definidos en la ley 28740 y la Ley General de Educación: evaluación de aprendizajes, acreditación de instituciones, la certificación de competencias laborales y profesionales y la promoción de la calidad educativa y excelencia académica.

Lamentablemente, el proyecto de reglamento está muy teñido de procesos que pueden tener sentido y ser cruciales para la educación superior, pero que no son prioritarios para la educación básica, como sería la acreditación de instituciones escolares. Esto genera confusión respecto de las responsabilidades principales del IPEBA.

## ¿Cuál debe ser la función del IPEBA?

La ley del **Sineace** establece por primera vez criterios de acreditación de las instituciones de educación superior y crea el **Coneaces** (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria) y el **Coneau** (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Universitaria). No obstante, al Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica (IPEBA), el proyecto de reglamento le adjudica el rol de fijar los estándares para autorizar el funcionamiento de las instituciones escolares. Significa, paradójicamente, que el Estado podría cerrar sus propios colegios si acaso no satisfacen estos criterios.

Creemos que la evaluación de estas instituciones desde el IPEBA no puede ser con fines de funcionamiento, sino de mejora de la calidad, como se estableció desde el inicio en la Ley General de Educación, es decir, para establecer las necesidades y definir programas públicos de fortalecimiento de estas instituciones, con mayor presupuesto. Es necesario definir y dejar en claro qué otra instancia es la encargada de autorizar o desautorizar el funcionamiento de las escuelas públicas.

### DEMASIADA OFERTA: Problema real ¿función del Sineace?

Es por todos conocido que la proliferación de institutos pedagógicos ha agravado el problema de la calidad y ha saturado el mercado laboral ofertando más docentes de los que se necesitan. He aquí algunas cifras:

- Según el MED, el año 2003 la educación superior no universitaria era impartida en 673 institutos superiores tecnológicos (IST), 354 institutos superiores pedagógicos (ISP) y 39 institutos y escuelas superiores de formación artística.
- Educación sigue siendo la carrera de más oferta en el país y, al mismo tiempo, la menos valorada y con más profesionales desempleados. Según estimaciones, 23.200 estudiantes de pedagógicos egresan al año y otros 6.800 lo hacen de las facultades de Educación de las universidades. Sin embargo, el mercado laboral solo puede atender a 6.000 de todos ellos.
- La Dirección Nacional de Educación Pedagógica confirmó que 81 ISP que *no reunieron los requisitos mínimos necesarios para funcionar* no pasaron la evaluación nacional realizada entre junio del 2006 y enero del 2007. De este número 52 no cumplían con los requisitos mínimos de infraestructura, grado académico de docentes y herramientas educativas. Los otros 29 se resistieron a pasar la evaluación.
- A diciembre del 2006, 91 universidades del país se encuentran en funcionamiento. Sin embargo, 24 del total aún se encuentran bajo jurisdicción de la CONAFU, es decir que se encuentran en proceso de institucionalización. (fuente: web ANR).

No obstante, **el problema de la sobreoferta de instituciones formadoras y de su funcionamiento irregular, por debajo de los requisitos mínimos que establece la ley, no es competencia del Sineace**. Ninguno de sus órganos – creados para evaluar y promover calidad en la formación- debe cumplir esta función reguladora y autorizadora, que corresponde más bien al Ministerio de Educación o a la ANR.

### Aplicación progresiva de los procesos

¿Cómo se va a comenzar la implementación del **Sineace**, después de haberse aprobado el reglamento? El CNE recomienda una aplicación progresiva de los procesos:

- Uno de los primeros pasos que deben realizar los organismos operadores del **Sineace** es elaborar un diagnóstico, en base a la información existente para que, a modo de línea de base, proporcione una primera información a la ciudadanía sobre el estado de la calidad en la educación superior.
- Desde la aprobación de este reglamento y el funcionamiento de los órganos operadores, hay que establecer cuánto tiempo como máximo deberá pasar para que dichas instituciones sean acreditadas. ¿Qué medidas deben tomarse mientras tanto? Urge responder a esta pregunta.
- Proponemos que los estándares de calidad de las carreras de educación y salud deben formularse en el plazo mínimo de un año a partir del funcionamiento de los organismos operadores. Se debe priorizar la acreditación de las facultades de Educación e institutos pedagógicos para validar los instrumentos de evaluación, la transferencia progresiva de funciones y generar paulatinamente la cultura de evaluación y calidad.
- Las funciones de la CONAFU y CAFME no se pueden paralizar hasta que se cuente con dichos estándares y criterios.

## Estándares, criterios, indicadores y procedimientos de evaluación

Como ya se ha señalado, el reglamento indica que el **Sineace** establece los estándares, criterios, indicadores y procedimientos de evaluación, pero no se plantean parámetros para definirlos. Sólo hace referencia al requerimiento de evidencia documentaria como fuente para verificar el informe de autoevaluación, lo que es insuficiente y cortaría la potestad de introducir otros criterios. Consideramos que de suma importancia **establecer como marco de referencia para la evaluación, a los aprendizajes que se enfatizan en las políticas 5 y 6 del Proyecto Educativo Nacional para la educación básica**, así como en los artículos 8º y 9º de la Ley General de Educación.

En materia de educación superior, debe señalarse en el reglamento que dichos estándares de calidad estén articulados con estándares internacionales, pero que también respeten particularidades socioculturales. El Sineace tiene la función de establecer estos criterios, los cuales deben ser elaborados tomando en cuenta los estándares exigidos en los procesos de acreditación en otros países de la región, y que sean homologables a otros criterios utilizados por instituciones internacionales notables con calidad certificada, que sean de carácter objetivo, que no se preste a interpretaciones y que se puedan medir y comprobar. Ahora bien, la necesaria sujeción al cumplimiento de los estándares no tiene que ser obstáculo para considerar experiencias innovadoras o propuestas alternativas desarrolladas por las instituciones y que podrían no estar contempladas dentro de los estándares.

En el Sineace, en el ámbito de la educación superior hay serias debilidades. La acreditación de las instituciones termina basándose en una revisión documental y no en la verificación de evidencias objetivas. La evaluación en base a estándares, además, confunden criterios mínimos de funcionamiento con criterios de calidad. Tampoco hay garantía que los órganos operadores estén conformados por personal idóneo y no por más burocracia.

### Más sobre el Sineace en:

#### Proyecto Educativo Nacional

<http://www.cne.gob.pe>

#### Grupo de Iniciativas para la Calidad de la Educación Superior

<http://www.gicesperu.org/>

#### El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa en el Perú : Avances y retrocesos en el proceso legislativo por Griselda Gonzáles

<http://www.foroeducativo.org.pe/comunicaciones/revista6/griselda.htm>

#### SINEACE

#### Boletín Comisión de Coordinación de la Reforma Universitaria

Nº 14 de la UNMSM

<http://www.unmsm.edu.pe/reforma/descargables/boletin14.pdf>

#### La acreditación universitaria en el Perú

Ignacio López Soria

<http://www.rieoei.org/rie35a06.htm>

#### Marco legal de la certificación y recertificación profesional.

Rol de los colegios profesionales. GICES.

[www.ccpl.org.pe/webadm/panelistas/MARCO-LEGAL.ppt](http://www.ccpl.org.pe/webadm/panelistas/MARCO-LEGAL.ppt)

### Evaluar y acreditar calidad: ¿voluntario u obligatorio?

A diferencia de las leyes y normas de los sistemas de evaluación y acreditación que rigen en otros países latinoamericanos, el Perú no tiene disposiciones ni mecanismos establecidos para obligar a la rendición pública de cuentas sobre la calidad de la formación en las instituciones de educación superior ni para acreditarla.

En Argentina, Ecuador y Bolivia la evaluación y acreditación son obligatorias. En el Salvador y República Dominicana el sistema es mixto, es decir, la evaluación es obligatoria y la acreditación voluntaria. En Costa Rica, Colombia, Venezuela, México, Chile, acogerse al sistema y supeditarse a sus disposiciones es de carácter voluntario. En Paraguay el carácter voluntario queda sin efecto en algunas profesiones, igual que en el caso de Perú (medicina y educación), de acuerdo al proyecto de reglamento que está en debate.

**Fuente: Martín Guadalupe y David Velásquez. La evaluación y acreditación de la calidad en las leyes de educación superior de América Latina. Lima: UNMSM, 2006**

Contenidos: Consejeros y Equipo técnico del CNE

Edición: Mónica Delgado

Diseño: Paola Baltazar

Revisión de contenidos técnicos: Martín Vegas y Sonia Paredes

Difusión: Emilio Aguirre y Jaime Montes

Para enviar sus comentarios escribanos a:

[cneopina@cne.gob.pe](mailto:cneopina@cne.gob.pe)

Martín Vegas Torres, Secretario Ejecutivo  
Consejo Nacional de Educación

### CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Av. De la Policía 577 Jesús María, Lima Teléfono: 261-4322 261-9522 / [www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe) E-mail: [cne@cne.gob.pe](mailto:cne@cne.gob.pe)