

**La acreditación universitaria.
Globalización e internacionalización
de la educación superior**

*Maximiliano Salazar Gallegos**

Como abogado de profesión, siendo mi especialidad las leyes, en particular las educativas, a las cuales me acerqué profundamente durante mis estudios de maestría por motivo de mi tesis, me interesa sobremanera la técnica legislativa que se adopte para la construcción de cada una de ellas, más aún tratándose de un tema de vital importancia y especial repercusión como es la ley universitaria, por lo que mis comentarios estarán versados en esa dirección. Trataré de hacerlos dentro del limitadísimo espacio que se me otorga para ello y centraré mi participación en el estándar de la acreditación y su globalización.

Definición de acreditación

Como se ha explicado en otras ponencias, la acreditación universitaria consiste en un proceso de reconocimiento formal de la calidad de un programa o institución, sobre la base de un estándar. Es una certificación de la calidad de los procesos que se desarrollan en la institución y sus productos. Se centra en la evaluación institucional.

* Asesor legal de la Organización San Ignacio de Loyola.

El marco legal

En el Perú, el marco legal vigente sobre instituciones educativas prácticamente desconoce la acreditación universitaria.

La Constitución Política del Perú de 1993 señala en su artículo 16° que el Estado coordina la política educativa. Supervisa su cumplimiento y *la calidad* de la educación. El artículo 18° de la misma norma determina respecto a la educación superior y universitaria que las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas y que la ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento. Como vemos, nuestra carta magna es sumamente escueta sobre estos aspectos.

La Ley General de Educación, N.º 23384, promulgada el 18-05-82, no indica nada al respecto.

El panorama en torno a las universidades estuvo sesgado hasta el año 1995 por la actual ley universitaria —Ley N.º 23733—, vigente desde diciembre de 1983, que poco se preocupó por el tema de la acreditación mas allá de preceptuar que durante los primeros cinco años de su funcionamiento las universidades de reciente creación serían evaluadas anualmente por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR).

Esta situación cambió con la promulgación de la Ley N.º 26439 (21-01-95), ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), que delegó en este ente las funciones de evaluación de proyectos y solicitudes hasta autorizar o denegar el funcionamiento de nuevas universidades. Esta evaluación tiene un período mínimo de 5 años.

Aquí, entre otras cosas, cabe hacer notar el radical cambio de concepción respecto al nacimiento de una institución universitaria, pues mientras la ley N.º 23733 les otorgaba a todas y cada una de ellas personalidad jurídica, merced a su particular modo de constitución —una ley de la república emanada del Congreso—, la ley N.º 26439 les niega este rango jurídico, relegando su creación a una mera autorización administrativa que no otorga personería jurídica. El error en la técnica legislativa es evidente.

Ambas normas, sin embargo, coinciden en el mismo sistema de evaluación de la calidad, el licenciamiento con supervisión, que ha explicado ya la doctora Risco durante su intervención. No hay evaluación posterior alguna.

De manera posterior, con fecha 09-11-96 se dicta la llamada “Ley de Promoción de la Inversión en la Educación”, Decreto Legislativo N.º 882. Esta norma, con sus detractores y defensores, contiene importantes avances en materia de instituciones educativas, como también sus defectos. Dentro de los aspectos positivos de la misma encontramos, entre otros, que: (i) A partir de su vigencia obliga a las instituciones educativas —de cualquier nivel— a constituirse bajo la forma jurídica que mejor convenga a sus intereses, con lo que se reconoce personalidad a estas instituciones, una posición del que hasta entonces, sólo gozaban las universidades; asimismo, permite adecuarse a la ley a las instituciones educativas organizadas antes de su entrada en vigencia, mediante un procedimiento poco complejo y así adquirir personería jurídica; (ii) Reconoce propiedad y derecho a beneficio patrimonial —utilidades— en la conducción de entidades educativas, por lo que obliga al pago de impuestos al erario nacional; y, (iii) Garantiza la iniciativa privada, libre competencia y acceso al mercado de estas entidades y de sus promotores —los propietarios propiamente dichos. Dentro de los aspectos negativos nos damos cuenta que implica un desorden en el ordenamiento legal de las universidades y pierde una valiosa oportunidad para legislar apropiadamente respecto al tema que nos concentra hoy. Su reglamentación adecuada sería deseable.

Otras normas a citar a propósito del tema son las Resoluciones N.º 051-99-ANR (04-02-99), que aprobó el Reglamento General de Evaluación de Universidades creadas por ley; y la N.º 1077-2001-ANR (13-05-01) que puso en vigencia el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos de la ANR y el CONAFU. Ambas normas fueron emitidas por la ANR.

Ninguno de los textos legales citados previene respecto a una evaluación *ex post*, sea que fuera de carácter obligatorio o a solici-

tud de parte, luego de obtenida la autorización de funcionamiento definitiva de una institución universitaria.

Por estos hechos es que he leído con sumo interés el proyecto de Ley Marco de Educación que ya ha recibido la aprobación de la Comisión de Educación del Congreso de la República, que dentro de su articulado dispone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación.

No obstante, creo que para establecer un sistema adecuado es necesario no pasen inadvertidos ciertos factores y hechos que necesariamente deberán ser tomados en cuenta al momento de su regulación.

Crítica a la regulación acreditadora

Tomaré para mis ejemplos, principalmente, a los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), que tiene un sistema educativo que ha ganado amplia reputación en la región, especialmente en el sector de la educación superior. Cada vez son más los peruanos y en general, ciudadanos de los países que nos circundan que confían en las aulas de aquel país para cursar sus estudios superiores y de posgrado.

En EE.UU. se han desarrollado más de 3500 entidades de educación superior, entre escuelas superiores y universidades, públicas y privadas. Éstas se desenvuelven bajo las reglas de aproximadamente 60 asociaciones acreditadoras, 50 agencias de licencia estatal, el Departamento de Educación Nacional (USDOE), 6 agencias regionales de acreditación, entre otros.

A partir de 1990 se desarrolló una explosión del mercado educativo superior en ese país, con una rápida expansión de las llamadas universidades con fines de lucro —con antecedentes de muchas décadas y formadas bajo un sistema empresarial— y de las universidades e institutos corporativos —cuyas raíces se remontan a la década de los años 50—. Estas últimas que en un principio se crearon para adiestrar a la fuerza laboral de grandes compañías transnacionales, hoy abren sus puertas a terceros ajenos a

su estructura. Ejemplos gráficos de universidades de este último tipo son: The Intel University; The Intel Corporation; The MasterCard University, de la MasterCard International; The Motorola University, de Motorola Inc; The Xerox Management Institute, de Xerox Corporation e incluso The Disney Institute, de The Walt Disney Company. Gran parte de la demanda educativa es satisfecha con éxito por estas instituciones y se calcula que a su actual ritmo de crecimiento en poco más de una década superarán en número a sus pares tradicionales. Esto también viene ocurriendo en Europa.

Otro fenómeno importante de la última década lo constituye la aparición de compañías que administran instituciones educativas, como la Edison Schools que tiene más de 100 escuelas públicas a su cargo en EE.UU., una especie de concesión de la enseñanza pública pero sin llegar a la privatización.

No obstante ello, los reguladores han construido un esquema estándar de medición como condición necesaria que asegure la calidad académica de las instituciones que acreditan.

Una de las críticas a este esquema estándar lo constituye el hecho de que impide responder de manera rápida y eficiente a las demandas del mercado, alimentado por cambios económicos y sociales igualmente rápidos.

Bajo las reglas establecidas como estándar, un cambio rápido a las condiciones establecidas por el mercado resulta casi imposible pues debe reportarse *ex ante* al organismo supervisor respectivo, el cual evaluará la idoneidad de la propuesta, siendo éste un procedimiento lento.

Aquella institución que pretenda invertir en el cambio sin aprobación previa corre el riesgo de perder su inversión e imagen institucional, merced a la respuesta que reciba del organismo regulador.

Todas estas situaciones son consideradas por algunos como barreras de acceso al mercado, limitantes de la libre competencia, eficiencia, innovación y calidad en la prestación de los servicios educativos.

¿Qué debemos esperar de un sistema de acreditación?

Para acreditar primero debe determinarse cuál es el producto final que se necesita —qué profesional queremos formar— y qué conocimientos y habilidades debe proveer la institución para llegar a él. Esto determinará el estándar, sin embargo, éste debe ser uno ~~diferenciado pues las instituciones son las mismas~~, *ergo*, no puede aplicar la misma regla a situaciones distintas.

Los requerimientos de una y otra institución son distintos, visto el consumidor del servicio al que cada cual está dirigido y el tipo de institución que hemos formado.

Existen en nuestro país, y alrededor del mundo, una serie diferenciada de entidades de educación superior, cada una con características distintas. Esta realidad no puede dejar de ser regulada por un futuro sistema de acreditación.

De acuerdo con el esquema normativo que hemos reseñado rápidamente, en la primera parte de nuestra exposición, actualmente el Perú cuenta con los siguientes tipos de universidades:

1. Tradicionales: regidas por la Ley Universitaria N.º 23733:
 - a) Constituidas como personas jurídicas de derecho público sin fines de lucro, creadas por ley. (Éstas son las únicas que son promovidas por el Estado.)
 - b) Constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, creadas por ley.
 - c) Constituidas como sujetos de derecho privado sin fines de lucro, creadas por resolución administrativa emanada del CONAFU.

2. No tradicionales: Autorizadas al amparo del Decreto Legislativo N.º 882:
 - a) Personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro: regidas por la Ley N.º 23733 y el Código Civil u otra ley específica de entidades no lucrativas.

b) Personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro: regidas por la Ley N.º 23733, la Ley General de Sociedades u otra norma de entidades comerciales.

3. Adecuadas al amparo del Decreto Legislativo N.º 882:

a) Personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro: regidas por la Ley N.º 23733 y el Código Civil u otra ley específica.

b) Personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro: regidas por la Ley N.º 23733 y la Ley General de Sociedades u otra norma.

En Colombia desde hace ya muchos años atrás las instituciones educativas gozan del reconocimiento de la personalidad jurídica, lo mismo ocurre en Chile; en Bolivia las universidades constituidas como sociedades anónimas también se encuentran permitidas.

Cada una de estas instituciones responde a mecanismos distintos de funcionamiento. La diversidad y composición de cada una de ellas nos previene respecto a los mecanismos de supervisión a imponer. No puede esperarse que un sistema de acreditación se base en un único modelo estándar aplicable.

El rápido cambio y adelantos en el mundo de las comunicaciones, aunado a la necesidad de reconocimiento internacional de los servicios que prestan las instituciones, han creado un mercado de producción y venta de servicios educativos a distancia, programas que cruzan las fronteras de los países y, con ellos, las limitaciones legales.

La multiplicidad de escenarios no puede ser constreñida por un sistema de acreditación atávico. Las llamadas universidades corporativas, que hemos mencionado, ya se han implementado en países latinoamericanos como Brasil.

En el Perú ya existen universidades extranjeras que han decidido radicar en el país mediante la implementación de sedes académicas, sea por sí mismas o en cooperación con entidades nacionales.

El consumidor en uno y otro caso no es el mismo. Por una parte tenemos al alumno tradicional, recién salido de las aulas de un

colegio; por otra parte tenemos a un profesional graduado o con una experiencia valiosa en producción, ya integrado largamente a la fuerza laboral, que pretende especializarse en un área específica de su interés, de la corporación para la cual labora o del sector del mercado en el cual se desenvuelve. El mercado marca sus propias necesidades y el trabajador se ve compelido necesariamente a la adaptación.

Si bien es cierto que en el Perú no ha ocurrido una explosión de la oferta como en otros países, lo cierto es que existe una variedad institucional que no puede pasar desapercibida por una miopía legislativa.

Indicadores a tomar en cuenta para garantizar un sistema eficaz de acreditación

Desde el punto de vista legislativo debe preverse que:

1. La acreditación debe ser de duración limitada y renovable. Debe haber una continuidad en el proceso. Esto no significa un procedimiento lento, por el contrario, deben esmerarse por ser mediciones rápidas, flexibles, diversificadas, eficientes y modernas.
2. Deben establecerse modelos distintos para instituciones distintas. Estos estándares deben señalar sólo requisitos mínimos indispensables. No podemos sostener un mecanismo fiscalizador que determine todas las aristas del proceso educativo.
3. El mecanismo debe adaptarse a la realidad por lo cual debe asimilar los cambios que se suceden en la economía y la sociedad, las demandas del mercado. ¿Qué instituciones tenemos y cuáles necesitamos que existan?
4. Crear un organismo acreditador eficiente de carácter nacional.
5. Relacionar al organismo acreditador de manera eficaz mediante su participación en una red de acreditación regional, continental y global.
6. Establecer la obligatoriedad de la acreditación.

El Estado, por el momento, está obligado a establecer contenidos mínimos de la educación en prevención del daño que pudiera ocasionar su nula supervisión. La protección del alumnado es prioritaria. Esta supervisión y estándar debe desarrollarse sobre la base de un muestreo real y no debe violentar la autonomía universitaria.

El estándar no puede ser único, pues eso anularía la competitividad y con ello la oferta. Los contenidos mínimos garantizan la pluralidad de ofertas y la calidad de las mismas. Una muestra palpable de lo contrario lo escenifica la actual estructura curricular que impone el Ministerio de Educación (MED), a los institutos de educación superior, bajo un esquema totalmente arcaico e irreal que se encuentra muy lejos de favorecer a los alumnos.