

Consultoría para diseño del estudio sobre el estado de la formación en las carreras profesionales de acreditación obligatoria para el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad educativa - SINEACE

Informes Técnicos 1 y 2

Plan de trabajo de la consultoría

Revisión del marco lógico e información de soporte

Juan F. Castro

Julio, 2010

I. Plan de trabajo de la consultoría

Actividades	Semanas					
	1	2	3	4	5	6
Elaboración del plan de trabajo.						
Revisión de los contenidos mínimos para la factibilidad del proyecto.						
Revisión del marco lógico del proyecto.						
Propuesta de fuentes de información primaria y secundaria para los análisis de oferta y demanda.						
Propuesta de indicadores para la evaluación de los resultados del proyecto						
Presentación de los informes técnicos 1 y 2						
Reuniones de validación con representantes de instituciones involucradas (SINEACE, Banco Mundial, MEF, INEI).						
Desarrollo de los términos de referencia para el recojo de la información primaria: ámbito del estudio y calendario para el recojo, procesamiento y análisis de la información.						
Presentación de los informes técnicos 3 y 4						

II. Revisión del marco lógico y la información de soporte

1. Sobre el problema central, sus causas y las principales intervenciones del proyecto

El proyecto “Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior” identifica, como problema central, la existencia de un servicio de educación superior en el país caracterizado por con una calidad (promedio) baja y altamente heterogénea. Esta característica del mercado educativo se manifiesta en el mercado laboral, afectando la productividad de los profesionales y técnicos.

Las causas identificadas para este “problema central” están asociadas tanto a los hogares (potenciales) demandantes del servicio educativo como a las instituciones encargadas de proveerlo. Por el lado de las familias, la causa directa tiene que ver con las restricciones tanto a nivel de capacidades como recursos: (i) una inadecuada formación básica escolar; (ii) restricciones financieras para enfrentar los costos directos y de oportunidad asociados a la educación superior; y (iii) información insuficiente sobre la oferta de carreras, instituciones de educación superior (IES), y las oportunidades y resultados laborales asociados a las mismas.

Por el lado de las IES, se han identificado tres causas directas: (i) deficiencias en el proceso de formación; (ii) una ineficiente gestión administrativa; y (iii) equipamiento e infraestructura insuficientes. Lo primero, a su vez, es causado por la presencia de docentes con capacidades pedagógicas y producción científica limitadas, así como por la existencia de un programa de estudios desvinculado con los requerimientos del mercado laboral. La ineficiente gestión administrativa, por su parte, es causada por la falta de información sobre los resultados de la formación impartida (seguimiento a egresados) y por la ausencia de mecanismos de gestión de la calidad.

El proyecto en cuestión apunta a intervenir sobre varios de estos factores causales tanto de manera directa como indirecta a través de dos productos fundamentales.

1. **Información sobre la calidad de la oferta de educación superior.** Esta línea de intervención afecta directamente a la demanda por el servicio y, de manera indirecta, a la oferta. Atiende a una falla de mercado relacionada con la

presencia de asimetrías de información entre la demanda y la oferta. En principio, el proceso de acreditación y certificación apunta a discriminar aquellas carreras-IES que reúnan un conjunto mínimo de atributos que garanticen la pertinencia de la instrucción profesional y técnica impartida. Con esto, se busca aliviar las restricciones de información que enfrentan las familias al momento de decidir si invertir o no en la educación superior, que es una de las causas indirectas identificadas líneas arriba. Una demanda mejor informada, a su vez, debe generar incentivos para que las IES empiecen a atender los factores de oferta discutidos en el párrafo anterior. En ausencia de asimetrías de información, la única manera de atraer a postulantes con potencial académico es ofreciendo un mejor proceso de formación con un soporte administrativo y de infraestructura adecuados. Así, se busca propiciar una mejora en la calidad del servicio educativo de manera indirecta.

2. **Incentivos (financiamiento) para la evaluación y mejora de la calidad.** Esta línea de intervención afecta directamente a la oferta del servicio educativo. Atiende a una falla de mercado relacionada con la ausencia de mecanismos de crédito privados para que las IES se embarquen en los procesos de evaluación y mejora. Lo que se busca es ofrecer incentivos adicionales (subsidios y financiamiento) para que las IES evalúen su desempeño, y propongan y pongan en marcha acciones concretas para atender sus deficiencias en el proceso formativo, gestión administrativa y soporte en infraestructura y equipos. En este caso, se busca propiciar una mejora en la calidad del servicio educativo de manera directa.

Los tres componentes propuestos para el proyecto están directamente relacionados con estos dos productos.

1. Información sobre la calidad de la oferta de educación superior	2. Incentivos (financiamiento) para la evaluación y mejora de la calidad
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Componente 1: Consolidación de las herramientas metodológicas, instrumentos y normativas para el proceso de acreditación 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Componente 2: Apoyo a IES para la evaluación y acreditación
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Componente 3: Fondo de mejoramiento de la calidad

2. Sobre la información necesaria para el proyecto

El proyecto tiene asociado dos tipos de información: (i) aquella necesaria para elaborar los estudios de pre-factibilidad y factibilidad; y (ii) aquella necesaria para informar sobre la calidad de las carreras-IES y evaluar los resultados del proyecto una vez en marcha. Esta última es a la que se hace referencia en la matriz de marco lógico.

Vale la pena notar que la generación y difusión de información es uno de los productos clave del proyecto. Es decir, el proyecto no sólo insumirá información para fines de su declaratoria de viabilidad y evaluación ex-post, sino que también la proveerá como parte del primer producto clave descrito líneas arriba. Asimismo, conviene destacar que ambos conjuntos de información comparten elementos comunes, aunque puede ser que la herramienta, momento de recojo y nivel de detalle no sea el mismo. Por ejemplo, la información referida a la calidad de las carreras-IES estará presente en tres instancias diferentes: (a) al momento de estimar los beneficios del proyecto (dentro del primer conjunto de información y como parte de los requisitos para la factibilidad); (b) para propiciar una demanda por educación mejor informada y generar incentivos para la mejora; y (c) para evaluar los resultados a mediano y largo plazo del proyecto (estas dos últimas, dentro del segundo conjunto de información).

2.1 Información para los estudios de pre-factibilidad y factibilidad del proyecto

(i) Consideraciones previas para el análisis de demanda y oferta

Tal como se explicó anteriormente, el proyecto ofrece información sobre la calidad de la educación superior y financiamiento para que las IES mejoren esta calidad. Con esto, pretende incidir sobre el mercado de educación superior e, indirectamente, sobre el mercado de trabajo.

La existencia de más de un mercado en el análisis puede, en principio, llevar a confusión sobre cuál es la demanda (insatisfecha) que se pretende atender y sobre quiénes son los que, aparentemente, enfrentan problemas al momento de ofrecer el bien o servicio público adecuadamente. Esto, a su vez, no debe confundirse con los bienes o servicios ofrecidos por el proyecto, ni con los usuarios de estos servicios: información

(a ser utilizada, principalmente, por los estudiantes, sus familias y potenciales empleadores) y financiamiento (a ser utilizado por las IES).

Al respecto, y tal como se indica en el perfil del proyecto, la demanda que el proyecto busca atender viene dada por los “estudiantes y aspirantes a la educación superior dentro del ámbito nacional”. Si combinamos esto con el objetivo central del proyecto: el “mejoramiento de la calidad de la educación superior en el Perú”, queda claro que la demanda que debe ser analizada para fines de la viabilidad es la **demanda por un servicio de educación superior de calidad**. Una vez clarificado el servicio a intervenir, la oferta es fácil de identificar: esta viene dada por los servicios educativos ofrecidos por las IES (tal y como fue identificado en el estudio de perfil).

De la discusión anterior, vale la pena aclarar dos elementos adicionales. En primer lugar, el atributo de *calidad* juega un papel clave en la medida en que es éste el que justifica la intervención pública. Al respecto, no hay información perfecta entre estudiantes, IES y empleadores sobre lo que este atributo implica para el servicio educativo. Asimismo, los beneficios sociales de invertir en mejorar la calidad del servicio educativo sobrepasan los privados en la medida en que la formación de mejores profesionales exhibe una fuerte externalidad positiva sobre el mercado de trabajo. Es por esto último que, en ausencia de intervención pública, no existirán suficientes mecanismos de financiamiento para este tipo de inversiones.

En segundo lugar, si bien los estudiantes son los que demandan directamente el servicio de calidad, son los empleadores quienes cuentan con información valiosa sobre los atributos o características que la explican. Las firmas demandan trabajadores y los remuneran de acuerdo con su productividad, y esta última está estrechamente relacionada con los conocimientos y habilidades adquiridos en la instrucción superior. El hecho de que la instrucción sea demandada por el estudiante pero valorada (en gran parte) por la firma, es lo que genera los problemas de información imperfecta que este proyecto pretende aliviar. De hecho, es por esto que la medición de los resultados finales del proyecto se realiza con indicadores del mercado de trabajo, “preguntándole” a las firmas si es que valoran de manera especial a los egresados de carreras-IES acreditadas.

Atendiendo a lo anterior, se propone que la **información primaria** a utilizar para el análisis de demanda y oferta del proyecto sea provista por un **estudio cualitativo dirigido a los potenciales usuarios del sistema de acreditación y certificación**. Las principales características de este estudio se resumen a continuación.

(ii) **Información primaria para el estudio de demanda y oferta: atributos y determinantes de la calidad del servicio de educación superior**

Tipo de estudio	Cualitativo >> entrevistas dirigidas a principales empresas (empleadores), estudiantes y autoridades (rectores y directores) de las principales IES.
Ámbito	Urbano >> Lima metropolitana y otras tres ciudades principales (Arequipa, Cusco, Trujillo).
Objetivo	<p>Caracterizar >></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los atributos más valorados de un profesional/técnico en el mercado laboral. ▪ Los recursos de la IES que más inciden sobre estos atributos. ▪ Las restricciones que impiden que las IES inviertan en estos recursos. <p>Desde la perspectiva de >></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La demanda: principales empleadores (sector industria, servicios, financiero) y estudiantes de carreras afines. ▪ La oferta: rectores y directores de las principales IES de la ciudad que forman profesionales y técnicos afines a los sectores arriba indicados.
Forma de la entrevista	<p>Lista cerrada de >></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atributos: conocimientos específicos, habilidades cognitivas y no cognitivas (personales), etc. ▪ Recursos: profesores, programa de estudios, infraestructura, equipos, etc. ▪ Restricciones: información, recursos (financiamiento), etc.

(iii) Información complementaria (fuentes secundarias)

Concepto	Indicador(es)	Fuente(s) de información
Análisis de demanda: demanda por el servicio de educación superior	Tasas de matrícula en la educación superior universitaria, técnica y por carreras	Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) / INEI
Análisis de oferta: factores determinantes de la calidad del servicio	Línea de base con atributos (profesores, infraestructura, equipos, gestión administrativa) de las universidades	Censo Universitario 2010 / INE
Aproximación de los beneficios del proyecto	Prima salarial para egresados de universidades de reconocido prestigio vs. otras, luego de controlar por especialidad, experiencia, etc.	Encuesta sobre Habilidades y Funcionamiento del Mercado Laboral Peruano (ENHAB) / Banco Mundial

2.2 Información para evaluar los resultados del proyecto (marco lógico)

Sobre la base de la matriz de marco lógico desarrollada en el estudio de perfil, a continuación se resume una propuesta para evaluar los avances en productos y resultados que atienda a la naturaleza secuencial de los mismos.

Concepto	Productos y resultados	Indicadores	Fuente(s) de información
<p>Fin del proyecto: mejorar la calidad de profesionales y técnicos</p>	<p>Resultado de largo plazo >> sistema provoca una mejora en la calidad de la educación superior</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prima salarial y empleabilidad de egresados de carreras-IES acreditadas vs. no acreditadas. - Cambio en salarios y empleabilidad de IES acreditadas antes y después de la acreditación vs. cambio en salarios y empleabilidad de IES no acreditadas. <p>Ejemplo >> doble diferencia:</p> $\frac{w_{i,t1}^A / w_{j,t1}^{NA}}{w_{i,t0}^{NA} / w_{j,t0}^{NA}} = \frac{w_{i,t1}^A / w_{i,t0}^{NA}}{w_{j,t1}^{NA} / w_{j,t0}^{NA}}$ <p>$w_{i,t1}^A$ = salario promedio de los egresados de la carrera-IES i acreditada (A), en el momento $t1$.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percepción sobre atributos y determinantes de la calidad del servicio de educación superior, y rol del sistema de acreditación (empleadores, estudiantes, autoridades IES). 	<p>Sistema de información de la educación superior</p> <p>Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)</p> <p>Estudio cualitativo a usuarios</p>
<p>Objetivo del proyecto: mejorar la calidad de la educación superior</p>	<p>Resultado de mediano plazo >> sistema discrimina adecuadamente y genera incentivos para la acreditación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - (%) de carreras obligatorias-IES acreditadas (respecto al total) al quinto año. - (%) de carreras voluntarias-IES acreditadas (respecto al total) al quinto año. - (%) de la población estudiantil beneficiada (estudiantes en carreras-IES acreditadas). 	<p>Registros administrativos</p> <p>Reportes de entidades evaluadoras</p>

Concepto	Productos y resultados	Indicadores	Fuente(s) de información
Componente 1: Consolidación de las herramientas metodológicas, instrumentos y normativas para el proceso de acreditación	Resultado de corto plazo >> sistema discrimina adecuadamente: carreras-IES de reconocido prestigio son acreditadas	<ul style="list-style-type: none"> - (%) de carreras-IES de reconocido prestigio acreditadas. - Prima salarial y empleabilidad de egresados de carreras-IES acreditadas vs. no acreditadas. 	<p>Sistema de información de la educación superior</p> <p>Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0)</p>
<u>Actividad 1a:</u> Desarrollo de la normatividad y procedimientos para la acreditación	<i>Productos:</i> estándares, normas, asistencia técnica para IES.	<ul style="list-style-type: none"> - Estándares, normas e instrumentos técnicos para la acreditación de la calidad de la educación superior culminados y validados. - (%) de IES a las que se les brindó asistencia técnica (respecto al total de IES que la solicitaron). - (%) de entidades evaluadoras supervisadas. - Número de convenios firmados con agencias similares de otros países, con experiencia en acreditación. 	Registros administrativos
<u>Actividad 1b:</u> Desarrollo de capacidades de evaluación externa	<i>Productos:</i> capacitación y evaluación para agencias evaluadoras nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de pares evaluadores capacitados. - (%) de entidades evaluadoras con alto desempeño (tercio superior). - Número de asesorías brindadas para la creación de entidades evaluadoras (promoción, capacitación). 	Registros administrativos
<u>Actividad 1c:</u> Sistema de información	<i>Productos:</i> sistema de información.	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de información universitario en funcionamiento. - Observatorio Laboral accesible a los grupos de interés. - (%) de IES que cumplen con los requisitos para proveer información al sistema. 	<p>Registros administrativos</p> <p>Sistema de información de la educación superior</p>

Concepto	Productos y resultados	Indicadores	Fuente(s) de información
<u>Actividad 1d:</u> Apoyo a la ejecución del proyecto	<i>Productos:</i> unidades de gestión y apoyo.	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad Ejecutora Conformada. - Comité Directivo del proyecto conformado y en funcionamiento. 	Normas
Componente 2: Apoyo a IES para la evaluación y acreditación	Resultado de mediano plazo >> sistema genera incentivos para que las IES inicien y completen procesos de autoevaluación y evaluación externa	<ul style="list-style-type: none"> - (%) de carreras-IES que inician procesos de autoevaluación y evaluación externa. - (%) de carreras-IES que inician proceso de autoevaluación y evaluación externa con apoyo del proyecto. - (%) de carreras-IES apoyadas por el proyecto que culminan los procesos de autoevaluación y evaluación externa. 	Registros administrativos Reportes de entidades evaluadoras
<u>Actividad 2a:</u> Promoción de procesos de autoevaluación	<i>Productos:</i> capacitación, asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Número de personas capacitadas con apoyo de consultores bajo la supervisión de la DEA-CONEACES / CONEAU. - Número de oficinas de análisis institucional. 	Registros administrativos
<u>Actividad 2b:</u> Promoción de la evaluación externa	<i>Productos:</i> financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - (%) de carreras-IES con misiones de evaluación externa apoyadas por el proyecto. 	Reportes de entidades evaluadoras
Componente 3: Fondo de mejoramiento de la calidad	Resultado de mediano plazo >> sistema genera incentivos para que las IES elaboren y ponga en marcha sus planes de mejora y logren la acreditación (institucional y por carreras)	<ul style="list-style-type: none"> - (%) de IES-carreras que elaboran planes de mejora (institucional y por carreras). - (%) de IES-carreras que elaboran planes de mejora (institucional y por carreras) y son financiadas por el proyecto. - (%) de IES-carreras con planes de mejora financiados que logran la acreditación. 	Registros administrativos Reportes de entidades evaluadoras

Concepto	Productos y resultados	Indicadores	Fuente(s) de información
<u>Actividad 3a:</u> Apoyo a la elaboración de los planes de mejora	<i>Productos:</i> Capacitación, asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Número de planes de mejora que solicitan financiamiento del fondo en la etapa de formulación (proyectos formulados y para aprobación). - (%) de planes de mejora que incluyen como meta lograr la acreditación dentro de 24 meses después del inicio del plan. - Ratio de solicitudes a planes financiados. - (%) de proyectos que logran una calificación satisfactoria o altamente satisfactoria. 	Registros administrativos del fondo
<u>Actividad 3b:</u> Fondo de Mejora Institucional	<i>Productos:</i> Financiamiento (fondo concursable)	<ul style="list-style-type: none"> - Número y (%) de planes de mejora institucional financiados. - (%) de la población estudiantil beneficiada por los planes de mejora financiados. 	Registros administrativos del fondo
<u>Actividad 3c:</u> Fondo de Mejora por Carreras	<i>Productos:</i> Financiamiento (fondo concursable)	<ul style="list-style-type: none"> - Número y (%) de planes de mejora por carrera financiados. - (%) de la población estudiantil beneficiada por los planes de mejora financiados. 	Registros administrativos del fondo