



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN

Serie Creación Documento de trabajo n°5:
**Accreditación y aseguramiento
de la calidad en la educación
superior. Elementos analíticos
para una reforma en Chile .**



C I E S

Centro de Investigación
para la Educación Superior

Autor: Moisés Silva Triviño

2016

Los Documentos de Trabajo son una publicación del Centro de Investigación en Educación Superior (CIES) de la Universidad San Sebastián que divulgan los trabajos de investigación en docencia y en políticas públicas realizados por académicos y profesionales de la universidad o solicitados a terceros.

El objetivo de la serie es contribuir al debate de temáticas relevantes de las políticas públicas de educación superior y de nuevos enfoques en el análisis de estrategias, innovaciones y resultados en la docencia universitaria. La difusión de estos documentos contribuye a la divulgación de las investigaciones y al intercambio de ideas de carácter preliminar para discusión y debate académico.



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN
EDICIONES

Este documento forma parte del libro:

Lavados, H. y Berríos, R. (Eds.). (2016). *Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias*. (pp.359-398). Santiago, Ediciones Universidad San Sebastián.

Publicación Académica de:

Bellavista 7, Recoleta. Santiago.

ISBN

N° 978-956-7439-41-6

Diseño Universidad San Sebastián.

PARTE 5

Acreditación y aseguramiento de la calidad en la educación superior. Elementos analíticos para una reforma en Chile

Moisés Silva Triviño ⁽¹⁾

1 Ph.D., M.Ed., Consultor en Aseguramiento de la Calidad, Ex Decano de Ciencias y ex Director de la Oficina de Autoevaluación Institucional de la U. de Concepción; ex miembro de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP); ex Director de Análisis y Desarrollo Institucional de la U. Mayor; ex Vicerrector de Aseguramiento de la Calidad de la U. Andrés Bello; y ex Director Académico de AcreditAcción, agencia especializada de acreditación. Consultor de la Universidad San Sebastián.

El Gobierno actual de Chile, la comunidad académica y política, los medios de comunicación y especialmente los estudiantes y postulantes a la educación superior y sus familias, prometen, anhelan, esperan o exigen calidad en la oferta educacional.

Pero, ¿cómo la sociedad puede saber si una institución posee calidad, específicamente calidad educativa? El prestigio es por cierto una forma de saberlo. Claro que la buena reputación requiere historia, pues se alcanza luego de largo tiempo, cuando son muchas las generaciones de egresados que pueden dar testimonio de la educación recibida. Los rankings aportan también información; aunque la mayoría de ellos centran su medición en aspectos como la investigación y otros que no tienen necesariamente una relación directa con la calidad de la formación inicial de profesionales. Y por cierto, la publicidad no resulta suficiente ni confiable. La respuesta que crecientemente han dado los países a esta interrogante, es la aplicación de un sistema de acreditación.

La acreditación es una herramienta que ha probado ser clave, si es bien diseñada y aplicada, para fomentar la calidad y para dar una garantía de la misma a la sociedad, empleando ciertas pautas y procedimientos universalmente ya bien establecidos. Chile ha acumulado aquí un importante aprendizaje que le destaca en América Latina, lo que no obstante demanda ajustes. Cambios que más allá de elementos técnicos, deben considerar las experiencias y tendencias en países con sistemas consolidados y, más de fondo, respetar principios y valores inherentes y así transversales a un sistema democrático de convivencia. Y si bien las ideas de reforma conocidas a la fecha (abril, 2016) abordan ciertas deficiencias actuales, causarán otras, y no parecen considerar aquellas tendencias y probadas experiencias. Pero lo que es más grave, comprometen aquellos principios y valores.

El hilo conductor de este texto lo constituyen algunas interrogantes: ¿Qué espera la sociedad y específicamente el sector educación superior de un sistema de acreditación? ¿Cuáles son los elementos universalmente aceptados de acreditación y sus actores involucrados? ¿Cuál es la

experiencia concreta de la acreditación y su efecto en Chile? ¿Cómo se compara con aquella en países con probada tradición en el tema? ¿Qué se propone como reforma y qué observaciones merece? ¿Cuáles son los desafíos?

Las respuestas se asientan esencialmente, en la experiencia y observación en terreno del autor, vivida desde los preámbulos del sistema de acreditación en Chile. Esto, sin obviar alusiones a estudios y visiones de otros expertos. Se hace asimismo un esfuerzo por simplificar las cosas, obviando tecnicismos, como sea posible, pues se tiene como foco primario, la audiencia que está al margen de las tareas mismas de acreditación y no la iniciada en esta área.

1. ¿Qué espera la sociedad y el sector de educación superior de un sistema de acreditación?

Es un hecho observable, desde hace mucho en Chile, que los jóvenes y sus familias continúan valorando en alto grado la educación, especialmente la educación superior. La razón es clara pues ha probado ser una vía clave para la movilidad social y asegura un significativo aumento en el ingreso familiar. De aquí, dicho sea de paso, la importancia de ampliar los mecanismos que faciliten el acceso a la educación superior, de tal forma que los jóvenes de los sectores vulnerables puedan tener la oportunidad real de alcanzar tan apreciado bien. Las vías para ello puede ser un sólido sistema de becas (arancel y aporte a la mantención) y/o de crédito razonable. Desde luego, pagan directamente su educación quienes pueden hacerlo. Después de todo, la educación superior es un bien de índole público y privado, con una tasa de rentabilidad social y privada. Sin embargo, es igual o más importante que la oferta educacional sea de calidad.

Así, la sociedad espera que el sistema de acreditación provea una garantía razonable (difícilmente puede darse garantías absolutas

en educación) de la calidad de la oferta educacional.

Pero, además, la sociedad espera tener una certeza razonable de la autenticidad de las instituciones de educación superior (IES). Es decir, si se puede creer o confiar respecto de si las instituciones, sus carreras y programas educacionales, responden realmente a lo que declaran que son.

Por su parte, todos esperan, y especialmente las IES y la comunidad académica en general, que el sistema de acreditación fomente el mejoramiento continuo de su accionar y sobre todo los procesos formativos. Es decir, que establezca políticas y disponga mecanismos que apunten a fortalecer las instituciones, las carreras y programas.

Se espera asimismo, que un sistema de acreditación facilite la innovación y el cambio, y que de ninguna manera se constituya en un obstáculo para la evolución de la naturaleza de la oferta educacional y los medios para implementarla. En este marco, el sistema debiera facilitar también la articulación entre las IES y la movilidad de los estudiantes.

Considerando un mundo crecientemente globalizado, en el cual Chile ha decidido insertarse, se espera que el sistema de acreditación aplique estándares y criterios comparables internacionalmente, y que sea mutuamente reconocible con el sistema de otros países, de tal forma que facilite la movilidad internacional de estudiantes y egresados.

No es una esperanza menor de los usuarios internos y externos de la educación superior que en el ámbito de los procesos de acreditación se provea una información clara, útil, confiable y sobre todo que revista integridad. Específicamente, en lo que dice relación con la promesa educativa que hacen las IES (requisitos de ingreso y egreso, perfiles de egreso, planes de estudio) y con las recomendaciones u observaciones para mejoramiento que se plantean en los informes de evaluación y en los dictámenes o decisiones de acreditación que emiten las diferentes agencias acreditadoras.

Finalmente, y esta es una cuestión de fondo y trascendental, se

espera que el sistema de acreditación reconozca y proteja la diversidad de las IES. Esto implica el respeto por la diversidad de misiones, valores y modelos educativos. Esta diversidad no solamente ha estado en la tradición de la educación superior chilena, sino que es propia de un sistema libertario de convivencia. Algo que incluye la libertad de elegir según los intereses y anhelos de las personas y sus familias.

2. ¿Cuáles son los elementos universalmente aceptados de acreditación y sus actores involucrados?

Si un sistema de acreditación intenta evaluar calidad, es preciso asumir un concepto o noción de calidad que aporte elementos, esto es pautas y procedimientos, adecuados y consecuentes con dicha noción. En otras palabras, corresponde asumir una noción que sea operativa de abordar.

2.1. Calidad

Calidad en educación es un concepto escurridizo, difícil de asir, y por cierto, discutible en cualquier audiencia, ya sea de expertos o de legos, pues todos se sienten habilitados para dar una opinión. Después de todo, la educación se confunde con la vida misma de una nación y así legítimamente todos pueden decir algo al respecto.

De cualquier manera, la noción que se utiliza en la mayoría de los sistemas, no siendo la excepción el chileno, es la que se traduce como “idoneidad para el logro de los propósitos”, vale decir, la efectividad en alcanzar los propósitos declarados o aceptados. Se trata de cuán efectivamente una institución, carrera o programa posee ciertos atributos, aspectos o cualidades que son los propios o esperados de una educación superior. Y estos atributos incluyen el logro de la promesa,

especialmente educativa, que la institución hace a la sociedad. Una caracterización de tales atributos se establece mediante un conjunto de estándares y criterios que se aplican entonces en los procesos de evaluación y acreditación.

En concreto, la institución, carrera o programa posee calidad si provee evidencia suficiente del cumplimiento de un conjunto de estándares y criterios, los cuales han sido previamente conocidos y aceptados por la institución. Por cierto, los estándares y criterios de calidad pueden variar, o el énfasis de sus contenidos o de su aplicación, tanto por la naturaleza de la institución a la cual se aplican (universidad, instituto profesional, centro de formación técnica) como por el ámbito o nivel que se evalúa y acredita (institución, carrera, programa).

El conjunto de estándares y criterios puede organizarse de distintas maneras. Pero usualmente hacen referencia a aspectos como la idoneidad y suficiencia del cuerpo académico; la disponibilidad, calidad y utilización de recursos de infraestructura y educacionales; la integridad y efectividad del gobierno, la administración, los servicios de apoyo al estudiante, la enseñanza y el aprendizaje, los mecanismos de regulación interna, entre otros. Al aplicar tales referentes, los elementos específicos pueden variar como también el foco de los mismos (mayor o menor atención a los insumos, los procesos o los resultados).

Desde ya debe enfatizarse que la calidad no es un atributo estático, que se logra absolutamente. Como señala Eduardo Deming (1996), la calidad debe gestionarse, lo cual “requiere de un proceso constante, el mejoramiento continuo, donde la perfección nunca se logra, sino que siempre se busca”. Y como la sentencia clásica de John Ruskin, “La calidad nunca es un accidente; siempre es el resultado de un esfuerzo de la inteligencia”. Palabras que quienes gestionan las instituciones debieran tener presente.

2.2. Procedimientos

Cabe aquí resaltar que hay ciertos principios o premisas, aceptados en países con sistemas consolidados, que enmarcan el procedimiento de acreditación de una institución, carrera o programa.

En primer lugar, se encuentra la relevancia central de la evaluación que hace la propia institución, de ella misma como tal o de una carrera o programa (autoevaluación). Luego está la participación imprescindible de pares académicos y de expertos reconocidos por la academia como tales en una revisión externa de la institución, carrera o programa (evaluación externa); es que muy difícilmente la academia soportará una evaluación por agentes que no posean las credenciales ni compartan los saberes y pautas de acción, y cierto lenguaje, metodología de trabajo, valores y estrategias de prueba y refutación propias de la ciencia en su sentido orteguiano. Finalmente, es necesario que la administración de la acreditación, y así la decisión de su otorgamiento o denegación, corresponda a un organismo (agencia acreditadora) independiente de la institución, con competencia técnica y legal, con autonomía para tomar decisiones, y en la que participan académicos y expertos reconocidos como tales por las instituciones.

En la práctica entonces, un proceso de acreditación contempla tres fases distintivas: una de evaluación interna o autoevaluación, organizado por la propia institución, a la luz de los estándares y criterios, lo que genera un informe de evaluación interna; luego una de validación o evaluación externa, aplicando los mismos estándares y criterios, conducido por la agencia acreditadora, y que produce un informe de evaluación externa; y el análisis y decisión de acreditación por parte de la agencia acreditadora, que se traduce en un dictamen o acuerdo de acreditación, vigente por un cierto plazo pues el proceso es cíclico, debiendo renovarse entonces el estatus de acreditación. El dictamen o acuerdo de acreditación debiera señalar acciones o recomendaciones de mejoramiento, a cumplirse antes de optar a la renovación de la acreditación.

Un sistema más evolucionado integra, o debiera integrar, una fase de seguimiento, por parte de la agencia, del cumplimiento de las acciones o recomendaciones prescritas en el dictamen o acuerdo de acreditación.

2.3. Actores implicados

Los actores involucrados en un sistema de acreditación son muchos y variados: académicos, estudiantes, egresados, empleadores, líderes, directivos y sostenedores educacionales. Cabe agregar a organizaciones como colegios profesionales, asociaciones de facultades, dependencias del Ministerio de Educación, comisiones de educación y otras de índole política en el poder legislativo, medios de comunicación especializados, entre otros. Todos ellos se insertan ya sea en las instituciones, las agencias acreditadoras o en el entorno de las últimas, pudiendo asumir roles distintos en más de un ámbito y sus procesos, o incidir, en algún grado, en las políticas, pautas y procedimientos de acreditación.

3. ¿Cuál es la experiencia concreta de la acreditación y su efecto en Chile y cómo se compara con aquella en países con probada tradición en el tema?

3.1. Algunos antecedentes

El sistema de aseguramiento de la calidad (SAC), y con ello el de acreditación, nace legalmente en 2006 (ley 20.129), creándose la actual CNA-Chile, heredera de la CNAP (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, creada en 1999). Dicha ley abrió además la participación de agencias privadas, especializadas en la acreditación de carreras (pregrado) y de programas de postgrado (nivel magíster),

que son autorizadas y supervisadas por la CNA, y estableció el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

Conviene clarificar aquí el campo del llamado aseguramiento de la calidad en educación superior. En un sentido amplio, dice relación con el conjunto de acciones que apuntan a fomentar y garantizar la calidad en la educación superior. De esta forma, comprende los procesos de autoevaluación y medidas de ajuste para mejoramiento que aplican las propias IES, así como diversos procesos tales como acreditación, evaluación, supervisión, auditorías, exámenes nacionales, etc., que aplican o promueven otras entidades públicas y privadas.

Los últimos procesos enumerados, externos a las instituciones, pueden tener distintos énfasis o características según los objetivos. Así, si se trata de ejercer un control de calidad, el foco es verificar el cumplimiento de ciertos requisitos o criterios mínimos ya sea para autorizar el funcionamiento de una institución u otorgarle el estatus de plena autonomía. Aquí el instrumento clave es el denominado licenciamiento y la evaluación externa posee una mayor ponderación.

Si la finalidad es dar una garantía de calidad, vale decir dar cuenta del cumplimiento de un conjunto de estándares o criterios básicos, el instrumento primario es la acreditación y la evaluación interna y externa tienden a equiparar su ponderación. Por otra parte, si el propósito principal es el mejoramiento continuo, siendo la autorregulación el pivote del sistema, el instrumento preferido es la auditoría académica, esto es la verificación del buen funcionamiento de los procesos internos en las instituciones, esto es la autoevaluación y los consecuentes ajustes de calidad, los cuales poseen aquí el mayor peso.

De cualquier manera, en los hechos, el sistema de aseguramiento de la calidad empezó a conformarse en Chile a inicios de la década de los años 90, cuando se aplica, vía el Consejo Superior de Educación, CSE (hoy Consejo Nacional de Educación, CNED), el proceso de licenciamiento de las nuevas universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, cuyo objetivo era otorgarles eventualmente el estatus de instituciones plenamente autónomas. Un proceso que

reemplazó al previo de examinación, en el que una universidad, usualmente tradicional, analizaba y aprobaba las carreras y programas de la nueva institución, otorgándole luego la plena autonomía.

A dicha supervisión estatal se suma después, a inicios de la siguiente década, el proceso de acreditación experimental, administrado por la CNAP. Cabe mencionar el proceso también inédito de acreditación de programas de postgrado, conducido inicialmente por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), a comienzos de los años noventa, y luego por la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP).

Así, hoy, las agencias especializadas acreditan las carreras de pregrado y los programas de magíster, según las áreas en que estén autorizadas por la CNA. Y esta última, administra exclusivamente la acreditación institucional y de los programas de doctorado, pudiendo operar en carreras y programas donde las agencias no tengan autorización.

Aparte de estas acciones formales que aportaron a la génesis del SAC en la educación superior, hubo también, en la década de los noventa y con antelación al accionar formal en acreditación de la CNAP, iniciativas de algunas universidades para incursionar por sí mismas en el ejercicio de procesos que son propios de una acreditación. Ello consistió en la implementación de procesos de autoevaluación centrados en unidades académicas (departamentos, facultades, escuelas), con validación o verificación externa. La evaluación podía focalizar en todas las funciones académicas de la unidad, dándosele prioridad a la formación de profesionales (carreras, programas de postgrado).

En este contexto, puede destacarse aquí, por la formalidad y sistematización con que operaron, los casos de la Universidad de Concepción (desde 1993), la Universidad de Chile (desde 1995) y la Universidad de Santiago (desde 1997) ⁽²⁾. Estas experiencias tuvieron elementos que resultan hoy relevantes. Así, por ejemplo, se adelantaron

² El autor tuvo participación en el diseño y conducción de los procesos en la U. de Concepción, y fue consultor en los pasos iniciales de las universidades de Chile y Santiago, y posteriormente en otras universidades del CRUCH (U. de La Serena, U. del Bío Bío, U. Católica del Maule, U. de Tarapacá, entre otras).

con la práctica de incluir siempre, de forma adicional o exclusiva, evaluadores extranjeros de alto nivel que operaban in-situ; y el propósito primario del ejercicio fue el mero mejoramiento. En efecto, considerando tanto las conclusiones de la autoevaluación como el informe de los pares evaluadores externos, la unidad académica y la autoridad superior (usualmente Rectoría o Vicerrectoría Académica) procedían a concordar o negociar un plan de cambios de mejora, en el marco de las políticas institucionales y vinculado a presupuesto, con la exigencia de resultados a evidenciarse en plazos determinados ⁽³⁾.

Lo cierto es que resulta difícil afirmar que se dispone hoy en Chile de un sistema de aseguramiento de la calidad, en el sentido técnico del término, pues no hay evidencias de una articulación o coordinación efectiva entre sus componentes, esto es entre la CNA, las agencias acreditadoras especializadas, el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (DIVESUP), el CNED y las instituciones. Como tampoco se cuenta con una política nacional, concertada y estable de educación superior en la cual pueda insertarse el sistema; ni menos una estrategia como país para su desarrollo. Además, elementos que apunten a incentivar o facilitar la calidad en las instituciones y a verificar el mejoramiento continuo, asociados con los procesos de acreditación, son aún incipientes y débiles y con una cobertura parcial de las instituciones.

3 Es interesante que en el caso de la U. de Concepción tales planes concordados eran establecidos muy formalmente, a veces en un acto público, y se les denominaba contratos o convenios de desempeño, similares a los posteriormente implementados bajo el alero del Programa Mecesusup.

3.2. Características y efectos de la experiencia chilena

De cualquier manera, en la breve experiencia alcanzada en este ámbito, cabe reconocer que el país ha logrado significativos avances y ha acumulado un aprendizaje, que por cierto aún no termina y que no es de ningún modo despreciable. Esto es algo que no debería ser opacado por algunos lamentables hechos (negociaciones improcedentes), puntuales y superados por lo demás, acaecidos hace algunos años, y que han sido resaltados por los medios de comunicación, instalando mensajes equívocos en la comunidad, internalizados a su vez por el sector político, lo que ha conducido, en el fragor de la contienda, a ideas, proyectos o propuestas y aún decisiones poco afortunadas.

Cabe notar desde ya que la experiencia chilena, específicamente en acreditación, ha tenido algunos ribetes que no se observan en otros países. Y que tienen aspectos positivos y negativos. Por ejemplo:

- a. La acreditación se inició focalizando en el plano institucional (acreditación de instituciones), y posteriormente de manera importante en carreras de pregrado. La experiencia local e internacional muestra que el impacto es más profundo, en términos de cambios, y el aprendizaje institucional es más efectivo si se focaliza primero en carreras.
- b. La evaluación y los dictámenes de acreditación institucional se han hecho por áreas (Gestión Institucional, Docencia de Pregrado; Investigación, Docencia de Postgrado; Vinculación el Medio) y los plazos de otorgamiento de la misma han sido diferenciados (entre dos y siete años). Esto ha generado contradicciones e inconsistencias de resultados entre instituciones, y no ha habido plena claridad respecto de la distinción en los plazos. Esta diferencia, en los hechos, se terminó interpretando como un ranking de instituciones, algo absolutamente alejado del propósito de un genuino sistema de acreditación.
- c. Se han aplicado ciertos términos de referencia o criterios para

evaluar instituciones, y no estándares en su sentido riguroso o tradicional. Esto ha dejado un margen muy amplio para los juicios y las decisiones; algo que puede abrir la puerta a elementos como la mera aura o halo de una institución o incluso el prejuicio o sesgo respecto de su naturaleza jurídica o misional.

- d. Los informes de pares evaluadores no son vinculantes a las decisiones de acreditación, y se permite instancias de recursos de reposición y de apelación a los dictámenes. Dado que no se consideraron todas las variantes de gestión en estos procedimientos, ha habido resultados contrarios a lo debidamente esperado.
- e. Los resultados, desde muy temprano, aún en la etapa experimental del sistema, se vincularon a consecuencias económicas o financieras para los estudiantes e instituciones (crédito con aval del Estado, becas, elegibilidad para fondos concursables). Si bien esto incentivó la incorporación de las IES al sistema, impuso, antes de consolidarse una efectiva cultura por el mejoramiento continuo y la calidad, una actitud más bien defensiva o de supervivencia en las instituciones.
- f. Se abrió la participación de agencias acreditadoras especializadas, privadas, dada la incapacidad de un único organismo central (CNAP, CNA) para administrar en tiempos razonables y con la experticia suficiente la demanda por acreditación de carreras y de programas de postgrado. Esto permitió un avance en el sistema, pero surgieron algunas inevitables diferencias en el accionar de las agencias sin haber una efectiva regulación y apoyo de la parte de la CNA, organismo que ha privilegiado el control más bien administrativo y meramente burocrático.
- g. Hubo, desde el inicio, una importante participación de las nuevas universidades privadas. Esto es relevante si se considera que el mayor crecimiento de la oferta académica y matrícula ha sido del sector privado. Y que fue este sector, a diferencia del público (instituciones que reciben un aporte fiscal directo y

permanente), el que logró una primaria experiencia en regulación de calidad al tener que someterse al proceso de licenciamiento para obtener la plena autonomía.

La experiencia chilena, si bien es breve, ha tenido efectos positivos. Cabe resaltar que el bagaje empírico acumulado ha contribuido a fomentar y desarrollar lo que puede denominarse una cultura de evaluación en el ámbito académico. No necesariamente una cultura de plena calidad, pero sí ha instalado definitivamente la calidad en la agenda del sistema de educación superior. Los siguientes son algunos efectos o impactos de la experiencia, tema que debe aún ser cabalmente objetivizado:

- a. Se ha establecido, con distintas modalidades, estructuras organizacionales al interior de las instituciones con el fin de facilitar o conducir los procesos evaluativos, y se han integrado conceptos y lenguaje que son propios de los mecanismos de la evaluación institucional y de carreras y programas y del aseguramiento de la calidad en general. Cabe destacar aquí, en particular, el desarrollo de instancias formales de análisis institucional que han facilitado la recopilación y análisis de información y su aplicación en la gestión⁽⁴⁾.
- b. Se ha logrado, específicamente, un aprendizaje en el diseño y desarrollo de los procesos de autoevaluación y de evaluación externa. De la observación empírica y algunos estudios parciales, los directivos académicos, en distintos niveles de gestión, reconocen que los procesos de acreditación (institucional y de carreras y programas) han sido un aporte al mejoramiento de la gestión en general y en particular el desarrollo de la docencia y la aplicación de recursos⁽⁵⁾.

4 "Creating an Impetus for Institutional Analysis in South America: Quality Assurance". Michael Middaugh, Moisés Silva, Soledad Ramírez and Ricardo Reich, in *International Perspectives on Accountability, Affordability, and Access to Postsecondary Education*, Karen Weber, Ed., *New Directions for Institutional Research, Assessment Supplement*, 2008 (Jossey Bass).

5 "Sistema de Acreditación y Calidad de la Educación Superior", Emilio Rodríguez, en *Seminario Académico (Agencias AcreditAcción y Akredita QA)*, Santiago de Chile, Julio de 2012.

- c. A la luz de los informes de autoevaluación y de pares externos y los dictámenes o acuerdos de acreditación, aparece evidente que la acreditación ha incidido en revisiones y ajustes en aspectos como gobernanza, planificación, gestión de personal, modelo educativo, currículo, servicios de apoyo al estudiante, relación con el entorno profesional y social en general, investigación y seguimiento de egresados.
- d. Se ha capacitado personal en el desempeño como pares evaluadores externos, tanto en el accionar de la CNA como de las agencias especializadas, capacitación que abarca las áreas de la gestión, en especial la elaboración de planes de acción y de desarrollo en general.
- e. En concreto, las instituciones, mayoritariamente las universitarias, han estado acreditando de manera creciente carreras de pregrado (algunas sobre ya el 70% de su oferta legalmente elegible de acreditación), lo que supone un avance hacia el cumplimiento de los objetivos y compromisos declarados y de los criterios o estándares que han sido aceptados y aplicados.
- f. Es hoy evidente que para un postulante a la educación superior el estatus de acreditación de la institución y sobre todo de la carrera de su interés constituye un factor muy importante en su decisión. Y los medios de comunicación y sectores políticos han aceptado que la acreditación traduce el nivel de calidad de las instituciones y las carreras y programas.

En qué grado y efectividad y bajo qué condicionantes ha ocurrido esta suerte de permeabilización de la cultura evaluativa en la cultura organizacional y especialmente se ha avanzado hacia una cultura de la calidad y de la evidencia constituye aún un tema abierto de trabajo⁽⁶⁾.

⁶ "Building a Culture of Evidence and Accountability through Authentic Institutional Renewal: MSCHE in Latin America", Moisés Silva and Soledad Ramírez in MSCHE Annual Conference, December 2008, Baltimore, Maryland, USA.

4. Contraste de sistemas de acreditación

Las iniciativas para establecer sistemas de aseguramiento de la calidad en América Latina, específicamente procesos de evaluación y acreditación de instituciones y de carreras y programas de postgrado, surgieron en la década del noventa. En la mayoría de los casos por la acción gubernamental, y han sido de carácter más bien obligatorio que voluntario. Países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile y México son los que han alcanzado, comparativamente, una mayor consolidación de sus sistemas. Por su parte, en Europa ha primado la revisión o auditoría de programas y de unidades académicas, con variaciones entre los países, desarrollándose la acreditación como se entiende hoy solo en el último par de lustros.

Pero sin duda, la experiencia de los Estados Unidos es por lejos la más extensa y consolidada y es la que ha inspirado la mayoría de los sistemas posteriores en al menos América Latina, no siendo Chile una excepción. Aunque por cierto cada país le ha incorporado aspectos propios de su tradición y cultura en educación superior.

Es novedoso que en América Latina ha surgido el interés creciente de IES por buscar una acreditación institucional precisamente con agencias que oficialmente acreditan instituciones en los EE.UU.⁽⁷⁾, específicamente con algunas de las seis agencias denominadas regionales, y que están reconocidas por la Secretary of Education y el Council for Higher Education Accreditation de ese país. Todas ellas son generadas y administradas de forma muy similar y mantienen estándares o criterios y procedimientos muy semejantes y que son mutuamente reconocibles o equivalentes⁽⁸⁾. Esto ya está ocurriendo en instituciones de países

⁷No se aborda aquí las iniciativas de acreditación internacional de carreras y programas de postgrado con agencias especializadas de EE.UU. y de Europa, principalmente en el área de la ingeniería, la administración de negocios y la arquitectura, ni aquellas en el marco del Mercosur.

⁸Las agencias son: Middle States Commission on Higher Education (MSCHE), Northwest Commission on Colleges and Universities (NWCCU), WASC Senior College and University Commission (WASC – SCUC), Higher Learning Commission (HLC), New England Association of Schools and Colleges – Commission on Institutions of

como México, Costa Rica, Brasil, Ecuador, Perú y Chile. Recientemente (noviembre de 2015), Universidad San Sebastián auspició un primer seminario sobre acreditación internacional para universidades de América Latina, realizado en Miami; ahí las instituciones que ya han logrado este reconocimiento compartieron su experiencia, y algunas de aquellas agencias regionales de EE.UU. expusieron sus pautas y procedimientos. La motivación de las instituciones incluye aspectos como asegurar una validación y diferenciación positiva en el escenario de sus países, facilitar la movilidad internacional de alumnos y académicos, aumentar el prestigio institucional, y reforzar la posición ante un sistema de acreditación local que puede ser aún incipiente y de escaso reconocimiento nacional, o que se juzga como amenazante, en términos de sesgo ideológico o político. Cabe señalar que las instituciones que han participado en esta experiencia internacional son todas privadas.

En Chile, dos instituciones iniciaron un proceso de acreditación internacional y lograron el estatus formal de acreditada a la fecha: la Universidad Mayor en 2010, que renovó el estatus en 2015, y la Universidad Andrés Bello, en 2015. En ambos casos con la Middle States Commission on Higher Education (MSCHE), que opera desde 1919 y en mayor extensión fuera de los EE.UU.

Dado que Chile camina hacia la implementación de cambios en el sistema de acreditación, institucional, de carreras y de programas de postgrado, es importante destacar aquí, a la luz de la experiencia de aquellas dos universidades, algunos contrastes y semejanzas entre el sistema norteamericano (MSCHE) y el chileno (CNA), en lo que a acreditación institucional se refiere, teniendo presente que el primero ha operado por casi un siglo⁽⁹⁾:

- a. La CNA integra un representante del Ministerio de Educación, y su presidente es designado por el Presidente de la República, siendo la mayoría de los restantes miembros designados por

Higher Education (NEASC – CIHE), Southern Association of Colleges and Schools (SACS).

9 El autor lideró el equipo de gestión de acreditación internacional en ambas universidades.

IES. Mantiene cuerpos consultivos en diferentes áreas y un banco de evaluadores.

La MSCHE es constituida por una asociación de IES de la región correspondiente del país, y se le otorga plena autonomía, sin injerencia del Gobierno central. Mantiene un banco de evaluadores y expertos en distintas áreas.

- b. El proceso CNA se extiende por alrededor de ocho a catorce meses, y el estatus de acreditación, aplicado por un plazo variable (dos a siete años), con recomendaciones de mejoramiento, puede ser renovado al cumplirse la vigencia de este plazo. No hay seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, pero sí se demanda el haber abordado las mismas en el proceso de renovación. Se contempla una única visita de evaluación en terreno.

El proceso MSCHE hasta el otorgamiento de la llamada Acreditación Inicial toma alrededor de cinco años, con recomendaciones de mejoramiento, y contempla una fase primaria conducente al estatus de institución candidata a acreditación. La acreditación puede ser luego renovada por diez años. El proceso implica tres o cuatro visitas de evaluación en terreno, con distinto foco, ampliando y detallando así información respecto del comportamiento de la institución en el tiempo, lo que tiende a disminuir el margen de error en el dictamen final. En cualquier caso, la agencia mantiene un seguimiento de las recomendaciones y puede haber reconveniones que pueden llevar a la pérdida del estatus otorgado.

- c. Los criterios de la CNA son aplicados por áreas, siendo obligatorias las de Gestión Institucional y la de Docencia de Pregrado, y optativas las de Investigación, Docencia de Postgrado y Vinculación con el Medio, de esta forma, la evaluación y acreditación es realizada por área. La elegibilidad para ingresar al sistema incluye la voluntad formal de hacerlo, y tener el estatus de plena autonomía y al menos una cohorte de egresados.

Los estándares y criterios de la MSCHE son únicos y se aplican según las funciones declaradas y efectivamente realizadas por la institución. Así el estatus es único, lo que se complementa con un sistema amplio y público de información acerca de cada institución. Los requisitos de elegibilidad incluyen evidenciar la legitimidad de la existencia institucional y de la oferta educacional, y tener la acreditación institucional del organismo local competente, que en Chile corresponde a la CNA.

Es interesante que el programa de la visita final de evaluación externa, que incluye un comité compuesto por nueve a doce pares académicos y expertos en ciertas áreas, demanda que la institución haya montado una o más salas de evidencias, donde se exhiben respaldos (impresos, fotografías, posters, muestra de testimonios, tesis de grado, publicaciones seleccionadas, documentos importantes digitales, etc.) de la producción académica y aportes y logros en general de profesores y estudiantes.

- d. En el sistema CNA, el informe de los pares evaluadores no es vinculante para la decisión de acreditación, y así el contenido del dictamen de acreditación, que es público, puede o no coincidir cabalmente con aquel informe. La institución tiene derecho a replicar al informe e interponer un recurso de reposición o apelar al dictamen. Existe cierta variabilidad en el cumplimiento de los criterios.

En el sistema MSCHE, el informe de los pares evaluadores es prácticamente vinculante para la decisión de acreditación. La institución puede replicar al informe de pares. No existe la apelación. Una IES debe satisfacer el ciento por ciento de los estándares y criterios para recibir la acreditación.

- e. La CNA y los pares evaluadores asumen más bien una actitud de inspección y de indagación hacia la institución. La MSCHE lleva el proceso de manera colaborativa con la institución. Esto implica visitas de expertos para ilustrar a la

comunidad universitaria las características del proceso y las exigencias para acreditar; puede asimismo establecerse una continua comunicación de un ejecutivo de la agencia, que opera como enlace con la institución, con el rector y usualmente con el ejecutivo o enlace de acreditación de la institución (Accreditation Liaison Officer) para atender consultas y dar orientaciones en general; y, según el caso, puede designarse una suerte de consultor que verifica y apoya con recomendaciones el progreso de la institución. De esta manera, se establece un acompañamiento que tiende a asegurar el cambio y el mejoramiento.

- f. La CNA ofrece talleres de capacitación para evaluadores y una reunión anual de rendición de cuenta de la agencia a representantes de las IES, y dispone información respecto de los aspectos a evaluar en cada criterio.

La MSCHE amplía la oferta a talleres y seminarios, algunos en terreno, en distintas áreas como evaluación (assessment) de la efectividad institucional y del aprendizaje; diseño y desarrollo de un autoestudio; planificación y presupuesto; tareas de los enlaces de acreditación; desarrollo del área de educación general, etc.; y dispone también información de las evidencias múltiples que se espera que una institución provea como respaldo del cumplimiento de los estándares y criterios. Esto último otorga un espacio para la diversidad misional y los énfasis funcionales y en general las características particulares de las IES.

5. Reflexiones respecto de las acreditaciones internacionales

- a. El avanzar en experiencias de acreditación internacional no debiera implicar el abandono del sistema nacional de acreditación. Sin embargo, bien podría este último asimilar prácticas, exigencias y pautas que tiendan a hacerlo reconocible o comparable internacionalmente. Podría también estudiarse las condiciones para dar un reconocimiento formal y oficial por parte del sistema nacional a acreditaciones internacionales de alta exigencia. Además, la medición externa de calidad, con organismos competentes y reconocidos internacionalmente, se condice con las recomendaciones de la OECD, en cuanto someter el sistema local a estándares más exigentes e internacionalmente comparables⁽¹⁰⁾. Al parecer, el sistema local no ha tomado, a la fecha, ventaja del aporte que estas experiencias internacionales podrían hacer.
- b. Es razonable, por otra parte, que puedan coexistir acreditaciones y certificaciones múltiples que satisfagan distintos objetivos de las instituciones. Así, independientemente de someterse al sistema nacional de acreditación institucional y de carreras y programas, una institución podría lograr una acreditación con alguna agencia internacional competente para facilitar la oferta de grados conjuntos con instituciones acreditadas por tal agencia; al mismo tiempo, lograr la acreditación de algunas carreras en sistemas de la comunidad europea, a fin de favorecer la movilidad estudiantil con centros de ese continente y obtener certificaciones ISO 9000 para ciertos servicios o programas con el objeto de tener ventajas en la oferta de capacitaciones u actualizaciones al sector empresarial u otro.

¹⁰ Informe sobre la Educación Terciaria en Chile (OECD, 2009).

- c. En otra perspectiva, la acreditación internacional es un mecanismo importante que tiende a romper la autorreferencia como país, lo cual es sano, especialmente en un mundo crecientemente global. La sociedad profesional y académica nacional es más bien pequeña y todavía, quiérase o no, persiste una suerte de paradigma o visión monolítica impuesta de hecho por algunas de las universidades más tradicionales (cuyo bagaje académico y capital social e histórico es innegable), todo lo cual incide en el establecimiento de cierto modelo educacional implícito, en desmedro de una visión más amplia que reconozca la creciente diversidad vigente.
- d. Una acreditación internacional, con organismos reconocidamente competentes, facilita sin duda la movilidad estudiantil y académica en general de una IES, y adiciona valor social a los títulos y grados que otorga.
- e. La experiencia acumulada demuestra que una acreditación internacional, de la envergadura que implica lograrlo con un organismo como la MSCHE, es absolutamente posible para muchas de las instituciones, públicas y privadas, que operan en el sistema chileno. Se sabe del claro interés de otras en seguir un camino similar con el mismo u otro organismo extranjero. De señalar esto una tendencia y concretarse nuevas experiencias, muy pronto estaría emergiendo un nuevo sector de instituciones, caracterizadas por un aval internacional. Esto elevará el nivel de competitividad y en última instancia el beneficiado será no solamente el sistema, sino que, y es lo más importante y de fondo, los estudiantes.
- f. De las experiencias internacionales realizadas a la fecha en el país, dos condiciones aparecen como claves para un proceso exitoso: en primer lugar, un fuerte liderazgo desde la cúpula estratégica, en términos de compartir con la comunidad interna una visión, dar prioridad a los objetivos y recursos pertinentes y, en general, mantener un compromiso permanente con el

proceso; y luego, establecer un equipo profesional solvente, con experiencia de terreno en aseguramiento de la calidad, especialmente en la gestión de procesos de evaluación institucional y acreditación, y “empoderado” para actuar. En otras palabras, la decisión férrea por llevarlo adelante y la capacidad profesional interna para conducirlo.

6. Mirada global analítica de la experiencia chilena

En una visión gruesa y analítica, de la experiencia chilena, a partir del bagaje empírico acumulado, aparece el siguiente FODA, expresado de manera muy sucinta:

- **Fortaleza:** Instalación de una infraestructura para el aseguramiento de la calidad en las instituciones, principalmente universitarias, en términos de estructuras organizacionales; aprendizaje en diseño y conducción de procesos de autoevaluación y de evaluación externa; y desarrollo de criterios y estándares, lenguaje, conceptos, etc. Es la instalación de una idea y el avance hacia una cultura de la evaluación.
- **Oportunidad:** Aprendizaje acumulado en una academia que podría asumir el liderazgo y ser efectivamente proactiva, en términos de propuestas y aún de instalación de iniciativas propias ante reformas desde el sector oficial. Lamentablemente, la historia muestra que las IES han sido más bien reactivas en este tema, lo cual ocurre ante la inminente imposición de reformas o cambios.
- **Debilidad:** Asimilación de la acreditación como una calificación, el logro de una posición en una suerte de ranking, conformándose esto en el eje de la autoevaluación y no en el mejoramiento en sí mismo. La acreditación “por años”, y la vinculación

temprana a efectos económicos para las IES han sido aquí factores determinantes.

- **Amenaza:** Menor credibilidad en el sistema, especialmente en el sector de usuarios. A ello ha aportado la irregularidad detectada hace un tiempo en el liderazgo de la CNA, el embate ideológico desde un sector político, y la percepción de insuficiencia de cambios en las instituciones. No obstante, es un hecho que las IES ostentan su acreditación lograda (institucional, de carrera y programas de postgrado) en su difusión y publicidad. Puede agregarse el riesgo de que el país quede al margen de las tendencias internacionales al desmerecer, por ejemplo, la acreditación de carreras y la incursión en acreditaciones con agencias extranjeras competentes y reputadas y la aplicación de estándares internacionalmente comparables en procesos locales.

De cualquier manera, una vez más el sector gubernamental ha tomado la iniciativa. Así, el Gobierno del Presidente Piñera presentó un proyecto de reforma, que no terminó su tramitación, siendo retirado posteriormente por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, cuya administración, ha avanzado en el borrador de un nuevo proyecto que se comenta a continuación (datos a abril 2016).

7. ¿Qué se propone como reforma y qué observaciones merece?

En efecto, en diciembre de 2015, el Mineduc avanzó un borrador de un nuevo proyecto de ley (en adelante el Borrador), donde se detallan casi todos los aspectos pertinentes para una reforma del sistema de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, recientemente (abril de 2016) trascendieron tres minutas desde el Mineduc: una referida al sistema de aseguramiento de la calidad (en adelante la Minuta); otra a una superintendencia de educación superior; y una tercera sobre el sector o subsistema de IES estatales. La Minuta modifica algunos de los aspectos de lo planteado en el Borrador, y simplemente no alude a otros, debiendo entenderse entonces que éstos no se modifican.

De lo planteado en el documento avanzado (borrador de un proyecto) puede destacarse:

- a. La calidad de las IES, se entiende que medida por la acreditación, será un factor en la elegibilidad para integrarse al sistema de gratuidad y de financiamiento público en general y para la determinación de aranceles regulados y la variación máxima de nuevas vacantes⁽¹¹⁾.
- b. El sistema de aseguramiento de la calidad estará compuesto por organismos cuyos jefes constituirán el siguiente comité coordinador del sistema: el Subsecretario de Educación Superior, que lo preside; el Presidente del Consejo Nacional de Educación, que actuará como secretario; el Presidente de la Agencia de la Calidad de la Educación Superior; y el Superintendente de Educación Superior.
- c. La Agencia de la Calidad de la Educación Superior, que reemplaza a la CNA-Chile y de hecho a las agencias acreditadoras especializadas, administrará el sistema de acreditación y, a la

11 Por su parte, el CRUCH ha comunicado que las universidades que postulen a ingresar a este consejo deberán, entre otros requisitos, cumplir con tener una acreditación institucional de cuatro años.

letra del documento, evaluará y acreditará las IES y los programas de doctorado. Puede entenderse que otorgará asimismo la acreditación de carreras y otros programas docentes mediante un esquema integrado de acreditación institucional y de carreras y programas docentes.

El Borrador implica que el nuevo organismo reemplaza asimismo a las agencias privadas especializadas en su función acreditadora de carreras y programas de Magíster y explicita que se aplicará un esquema integrado de acreditación institucional y de carreras y programas de postgrado. Sin embargo, la Minuta alude ahora a la participación de agencias privadas como entidades evaluadoras (no se precisa si en acreditación institucional y de carreras y programas de postgrado o en ambos casos). La Minuta establece además que la acreditación institucional será integral, sin diferenciación de áreas, como ocurre hoy, y en un proceso separado de la acreditación de carreras y programas de postgrado.

- d. La Agencia de Calidad contará con un Consejo de la Agencia, compuesto de once miembros y un director ejecutivo. Todos ellos designados por el Sistema de Alta Dirección (Ley 20.882). El presidente será elegido por los consejeros de entre ellos mismos. Para integrar el Consejo, se les exige en general una dilatada y destacada trayectoria en ES y elevadas credenciales y aportes a la academia. Se les impone asimismo inhabilidades para ser nombrados en el Consejo, esencialmente no mantener una asociación contractual o de servicio profesional con IES. La Minuta hace igualmente referencia a un Consejo de la Agencia de Calidad, pero indica que su composición está pendiente. Sin embargo, sí enfatiza que este cuerpo colegiado ejercerá potestades normativas y resolutivas, y será independiente en el ejercicio de sus funciones y atribuciones en el ámbito de la acreditación y fomento de la calidad.

La Minuta reitera la existencia de un Director Ejecutivo con alto

poder (Jefe superior del servicio) y delicadas funciones según se detalla en el Borrador. Entre otras responsabilidades, le corresponde liderar la propuesta ante el Consejo de estándares y criterios de evaluación y de pares evaluadores (personas naturales y jurídicas).

- e. La incorporación al proceso de acreditación institucional será obligatoria, comprenderá las tres fases o etapas tradicionales, y se realizará a la luz de ciertos criterios y estándares. La evaluación externa implicará a lo menos dos visitas de evaluadores, una focalizada en el quehacer institucional y otra en las sedes, carreras y programas que hayan sido seleccionados. Esta fase se puede extender por algunos meses.

Las IES se acreditarán a través de un procedimiento en el cual se evaluará, en un mismo proceso formal, su quehacer institucional y la calidad de los programas de estudios que imparten y que han sido seleccionados para dicho efecto, considerado integralmente la calidad de la educación que se imparta. En lo institucional, se integrarán las dimensiones de gestión, investigación, enseñanza y vinculación con el medio. Se señala que habrá especial consideración por el tipo de institución de que se trate, los niveles formativos y el tipo y modalidad de programa de estudios impartidos.

La Minuta reitera la obligatoriedad de la acreditación institucional, no así las de carreras y programas, y enfatiza que los estándares y criterios de evaluación que se diseñen deberán considerar al menos aspectos pertinentes a la gestión institucional, la docencia de pregrado y de postgrado, la investigación y la vinculación con el medio. Pero sí deja en claro que ya no se tratará de una acreditación integrada, institucional y de carreras y programas de postgrado, sino que se aplicarán diferenciadamente ambos procesos, en términos de pautas, procedimientos y decisiones. La Minuta añade que el progreso de la IES en la acreditación de carreras será un factor a incidir en la evaluación institucional,

especialmente en aspectos de la docencia de pregrado.

- f. El Borrador y la Minuta prescriben que la acreditación institucional será otorgada asignando un nivel de calidad según el cumplimiento gradual de los criterios y estándares, y por una cierta vigencia en años, como asimismo las consecuencias en cada caso. Sin embargo, difieren en el número de niveles y la definición de los mismos.

Así, el Borrador propone los siguientes niveles de acreditación, aparte del estatus de No Acreditación:

- Nivel A (cumplimiento óptimo), con vigencia de ocho años
- Nivel B, con vigencia de seis años.
- Nivel C, con vigencia de cuatro años.
- Nivel D (cumplimiento mínimo). En este caso, la institución queda impedida de abrir nuevas sedes y ofertas de carreras y programas y deberá cumplir específicas acciones antes de volver a postular a acreditación. De mantenerse en este nivel, eventualmente perderá la acreditación.

Indica asimismo que si una IES no es acreditada, se le designará un administrador provisional quien dentro de un año de su nombramiento presentará la institución a acreditación. Las IES podrán presentar ante el mismo Consejo un recurso de reposición contra la resolución de acreditación.

Sin embargo, la Minuta propone, aparte del estatus de No Acreditación, los niveles de:

- Acreditación Básica (cumplimiento mínimo), con vigencia de 4 años.
- Acreditación Satisfactoria (cumplimiento satisfactorio), con vigencia de 6 años.
- Acreditación de Excelencia (se supone que se trata de un cumplimiento igualmente satisfactorio, pero debiendo

acreditarse, además, específicamente en el área de investigación), con vigencia también de 6 años.

La Minuta precisa que una institución con acreditación denegada deberá presentarse nuevamente en un plazo de 2 años.

El Borrador nada indica sobre el resultado de la acreditación de carreras y programas de postgrado, pero sí lo hace la Minuta indicando que será binario, esto es Acredita o No Acredita, pero no se señala la vigencia de la acreditación que se otorgue.

Respecto a apelaciones, la Minuta establece que el Consejo funcionaría en plenario y en salas. Añade que las IES, en caso de no estar satisfechas con el resultado de la decisión, ya no podrán presentar una apelación ante un organismo externo a la Agencia, como ocurre hoy (ante el CNED), sino que lo podrán hacer ante el plenario del mismo Consejo.

- g. Las evaluaciones externas de la calidad serán llevadas a cabo por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras y deberán cumplir ciertos requisitos. Las inhabilidades son las usuales, adicionándose el no tener con alguna autoridad, directivo, consultor u otro similar de la institución a ser evaluada, amistad que se manifieste por actos de estrecha familiaridad, como ser cónyuge, conviviente civil, alguno de sus ascendientes o descendientes, o alguno de sus parientes colaterales dentro del segundo grado. La Minuta explicita la participación de agencias privadas autorizadas, pero no explicita las inhabilidades y se entiende entonces que se aplican las establecidas para los pares evaluadores.
- h. Se indica que el proceso de acreditación se inicia por solicitud de la IES, bajo cumplimiento de ciertas condiciones y plazos, o si la Agencia de Calidad constata o verifica incumplimientos graves de las condiciones que justificaron el otorgamiento de la previa acreditación. La Minuta no aborda este procedimiento y se entiende así vigente como propuesta.

- i. El documento cierra con disposiciones de transición para cuando entre en vigencia la nueva ley. Entre otros aspectos, señala que las IES que estén acreditadas bajo la ley actual, por siete años, se asimilan al nivel A y aquellas por cinco o seis años, se asimilan al nivel B. Nada dice respecto de la asimilación de acreditaciones inferiores a 5 años.

La Minuta, por su parte, no hace alusión alguna a disposiciones de transición.

Al tiempo de la redacción de estas líneas, el Jefe de la División de Educación Superior del Mineduc ha señalado la idea, ante los rectores de las universidades estatales, de que las IES pueden establecer sus metas o niveles a alcanzar de calidad, medida por acreditación. Lo que generó una oposición de los rectores. Sorprendente debate pues, en principio, la diversidad de la oferta educacional, en términos de misión y modelo educativo, es inherente a un sistema libertario de convivencia, como es el chileno.

Así, no se espera ni es necesario que todas las instituciones impartan las mismas funciones con igual desarrollo y en todos los ámbitos del saber. Sin embargo, sí se espera que todas realicen su gestión focalizando en el mejoramiento continuo. Y un sistema de acreditación debe precisamente fomentar y facilitar dicho mejoramiento, y no imponer la uniformidad absoluta.

8. Observaciones a ideas del proyecto de la reforma

El Borrador y la Minuta avanzan propuestas que tienden a mejorar lo establecido, pero contiene otras que desmejoran el sistema o ahondan las dificultades o alejan al sistema de las prácticas y tendencias internacionales. Por cierto que el debate que debiera ocurrir al interior de los actores del sistema, las IES, sin exclusiones, los organismos como la propia CNA, el CNED y las agencias acreditadoras especializadas, y asociaciones de expertos y estudiosos del tema, como también en el

ámbito legislativo mismo, podría mejorar la legislación que finalmente entre en vigencia.

- a. En principio, un sistema de educación superior, en un esquema libertario, debiera autorregular la calidad, especialmente la oferta educativa. Y así, la acreditación, institucional y especializada (carreras y programas de postgrado), debiera ser voluntaria, asumiendo las IES los riesgos de imagen, reputación y accesibilidad a fondos públicos para ellas mismas y sus estudiantes, si decide no incorporarse al sistema oficial de acreditación.

Sin embargo, dada la aún limitada experiencia en acreditación, la demanda de los usuarios de la educación y de la sociedad en general por disponer de una garantía razonable de la calidad de la oferta educacional y la necesidad de asegurar la extensión y efectividad del aprendizaje de las IES en este ámbito, resulta conveniente darle a la acreditación el carácter de obligatorio.

Lo anterior es válido para la acreditación especializada. Sin embargo, en este caso es racional establecer también obligatoriedad, como señal, para ciertas carreras y programas de postgrado.

Por lo demás, la experiencia muestra que la mera acreditación institucional no es garantía de la calidad de todas y cada una de las carreras y programas que imparte. En efecto, hoy existen IES bien acreditadas que tienen carreras y programas de postgrado acreditados, pero asimismo mantiene otros no acreditados o aún con acreditación rechazada.

Lo anterior podrá revisarse con la madurez que alcance el sistema en el futuro, cuando se haya internalizado y consolidado una “cultura de la calidad”.

- b. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el Comité Coordinador del mismo presentan un acusado carácter estatal, y con injerencia del Gobierno, lo que facilitará la contaminación política partidista y le restará independencia y autonomía.
- c. La Agencia de Calidad se genera por el sistema de alta dirección cuya imparcialidad se ha visto cuestionada en los hechos. La

injerencia de las IES y de otros sectores de la sociedad en la designación de los consejeros, como ocurre hoy, es adecuada en principio en cuanto amplía y diversifica los participantes que designan, lo que no obvia introducir cambios en la metodología misma de designación.

Por otra parte, se establecen elevados estándares profesionales y académicos para integrar el consejo, lo que es sin duda positivo. Sin embargo, las inhabilidades para ser designados son tales que muy probablemente quienes puedan asumir las funciones no tendrán aquellos estándares o simplemente ya no serán reconocidos como iguales o pares por la academia.

- d. No parece claro que el Consejo será efectivamente independiente y autónomo, pues se establece como un servicio público y no como un organismo público. Además, la minuta sobre la superintendencia de educación superior le asigna a ésta un acusado poder de fiscalización o supervisión en lo que dice relación con aspectos de las IES como son la mantención de los requisitos que dieron lugar al otorgamiento de la autonomía y la acreditación; la viabilidad académica; y el cumplimiento del proyecto educativo. Si bien se advierte que en estas funciones la superintendencia se coordinaría con el Mineduc y la Agencia de Calidad, ello enfatiza la injerencia de organismos estatales, dependientes del gobierno de turno.
- e. Dado el carácter de Jefe del Servicio del Director Ejecutivo propuesto, es probable que surja un conflicto de poder con el Presidente del Consejo; algo que ya se ha observado en algunas de las administraciones de la CNA, entre su presidente y el secretario ejecutivo, al cual se le otorga hoy el mismo carácter. Pero más allá de ello, debiera entenderse que el Director Ejecutivo no puede asimilarse de manera alguna a la figura del actual Secretario Ejecutivo de la CNA. En atención a su autoridad, funciones y responsabilidades, debiera al menos corresponder

- a un perfil no inferior al de un miembro del Consejo ⁽¹²⁾.
- f. Si bien la Minuta parece modificar la propuesta del Borrador en cuanto en este último se impone una acreditación integrada del plano institucional y de carreras y programas, es conveniente aquí enfatizar el error mayúsculo de la propuesta original; esto en atención a la persistencia en el tiempo de esta idea desde el gobierno anterior, y por asesores del Mineduc de entonces y de hoy. En primer lugar, es técnicamente complejo de implementar y el resultado puede ser muy probablemente equívoco pues implica la provisión de una suerte de certificación extendida a toda la oferta educacional, evaluando algunas carreras y programas seleccionados, lo que desmerece la relevancia de la acreditación especializada. El resultado sería difícilmente creíble dentro y fuera del país. Todas las IES tienen sedes, carreras y programas disímiles en nivel de desarrollo y de calidad.

Es bueno reiterar que la experiencia nacional, la tendencia internacional y la voz de expertos señalan que es la acreditación de carreras y programas la que posee un mayor y más efectivo impacto en las IES, en términos de cambios de mejora efectiva tales como ajustes de calidad en el currículum, los profesores y los medios de enseñanza y aprendizaje. Por lo demás, los postulantes, los estudiantes, los empleadores y la comunidad en general otorgan cada día más valor social a la acreditación, institucional y de carreras.

Además, facilita la internacionalización de la educación objetivo en la mayoría de las IES, y la movilidad estudiantil ni de egresados.

Esto porque crecientemente se espera o demanda la certificación de carreras y programas para fines de homologación y de

12 En las agencias de acreditación institucional en EE.UU., el cargo equivalente y miembros adjuntos al mismo (suerte de Secretaría Técnica) lo ocupan académicos o ex académicos de alto nivel (ex rectores, ex decanos, ex vicerrectores, expertos reconocidos en educación superior, etc.).

continuación de estudios entre instituciones de distintos países. Más aún, están operando agencias internacionales de acreditación especializada que exigen precisamente, entre otros requisitos, la acreditación especializada local.

Por otra parte, en términos técnicos, cabe señalar que los focos y estándares y criterios de acreditación institucional y de carreras y programas de postgrado son distintos, y exigen acreditadores especializados pues corresponde aquí verificar el proceso que conduce al logro de un perfil de egreso específico, el cual contempla competencias genéricas, disciplinarias y profesionales. Esto no obvia que en el proceso de acreditación institucional se de una mirada evaluativa a ciertas unidades académicas (facultades, escuelas) o carreras y programas de postgrado a fin de verificar la efectividad con que operan las políticas y mecanismos institucionales. En este contexto, es interesante la opinión de algunas fuentes expertas ^{(13) (14) (15)}.

Finalmente, en un marco de gratuidad, no parece razonable entregar recursos públicos para que los alumnos estudien carreras sobre las que no se tiene certeza específica de su

13 Alfonso Muga, presidente de la CNA (en informe ante propuesta de acreditación integrada del Mineduc: "... la Comisión estima de difícil implementación la idea de hacer ambos procesos simultáneamente: las visitas se harían muy extensas, los comités de pares muy numerosos y de complicada coordinación. Además, sería tensionante en extremo para las IES...")

14 María José Lemaitre y María E. Zenteno (CINDA): "No puede ignorarse que es en el nivel de la evaluación de carreras donde se producen efectos importantes, que podrían perderse si se abandona en función de la acreditación institucional. En efecto, el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación de programas o carreras pone la preocupación por la calidad en la base del sistema de educación superior y asegura el involucramiento de los actores principales ...facilitando así la generación de una cultura de la calidad en un nivel en que la acción de mejoramiento es más directa, concreta y visible". "Por otra parte, lo que muchos de los usuarios necesitan es información sobre la calidad de los programas: estudiantes, padres de familia, empleadores, quieren conocer qué programas son confiables, y cuáles no, y la información a nivel institucional no agrega mucho al conocimiento intuitivo disponible a ese nivel. Para las instancias que promueven la movilidad de estudiantes, de académicos, de profesionales, la información más significativa nuevamente se encuentra a nivel de programas o carreras, más que de instituciones".

15 La Presidenta Bachelet planteó que la calidad debiera ir de la mano con la gratuidad: "Queremos que haya gratuidad, pero que, además, haya calidad, porque gratis y malo no lo necesita nadie". En este contexto, el Coordinador Nacional de Educación 2020, Mario Waissbluth, en una entrevista dada a Tele13 Noche, formuló a su entrevistador la siguiente contra-pregunta, respecto del tema en cuestión: "¿Parece sensato dar gratuidad a una carrera no acreditada, le parece sensato?".

calidad. Lo peor que podría pasar en un futuro cercano, es descubrir que el país invirtió una inmensa cantidad de dinero en estudiantes que cursaron carreras o programas de mala calidad. Eso sería inaceptable y constituiría un escándalo de proporciones, causaría un daño irreparable a esos estudiantes, al erario nacional y a la sociedad en su conjunto.

- g. Una de las críticas unánimes al sistema actual es la acreditación institucional por áreas y principalmente por plazos variables (2 a 7 años). Si bien el Borrador como la Minuta no proponen ya una acreditación institucional por áreas, se insiste en establecer varios niveles de acreditación con plazos también variados que se asocian, quiérase o no, con niveles distintos de calidad. Así, se mantiene un esquema que tiende a distorsionar y confundir los resultados de acreditación pues una institución (y carrera o programa) cumple o no cumple los criterios o estándares. Lo que no obvia que deba continuar trabajando en una línea de mejoramiento continuo, según recomendaciones u acciones específicas que se le señalen como resultado de la evaluación aplicada. La graduación planteada sigue conformando una especie de ranking, lo que contradice la esencia de una acreditación. Así, si bien hay una clara diferencia entre la denegación de acreditación y la Acreditación Básica, en cuanto que una no cumple los estándares y criterios y la otra los cumple de manera aceptable, en el último caso se aplican consecuencias que implican fuertes sanciones, pero no obstante se le otorga una vigencia de 4 años.
- h. El caso que reviste menos racionalidad es la diferenciación entre la Acreditación Satisfactoria y la Acreditación de Excelencia. En ambas situaciones la institución cumple de manera satisfactoria los estándares y criterios, y habría que concluir que lo hacen más allá de lo requerido para una Acreditación Básica. Y aquí surge como condicionante curiosa que para aparecer con excelencia una IES debe lograr una acreditación específica y particular en el

área de investigación; lo que contradice la definición establecida en la misma Minuta para la acreditación institucional, esto es que debe ser de índole integral, sin diferenciación por áreas.

De cualquier manera, la experiencia ha mostrado que una acreditación “por áreas” no resulta consistente entre distintas instituciones, a la luz de sus misiones y realidades y la acreditación especializada que haya alcanzado (especialmente en caso de programas de postgrado), y da señales contradictorias a los usuarios. Cosa distinta es dar ciertos énfasis a las evaluaciones según las funciones declaradas por las propias IES.

Por otra parte, y más de fondo, las IES, en un sistema libertario de convivencia nacional, pueden legítimamente establecer misiones y cobertura o énfasis de funciones distintas, y no obstante alcanzar un nivel de excelencia. Esto sin contar con que los institutos profesionales y los centros de formación técnica muy difícilmente podrían lograr dicho nivel ⁽¹⁶⁾.

Por otro lado, es obvio que las IES que han decidido enfatizar la investigación se distinguen en este camino según el grado de desarrollo, las áreas o disciplinas de cobertura y el carácter mismo de la investigación. ¿Qué criterio establecería lo que es acreditable en esta área? Finalmente, la experiencia demuestra que una fortaleza en investigación no necesariamente implica una fortaleza en la formación inicial de profesionales.

Al parecer, la Minuta simplemente intenta forzar una diferenciación entre ciertas IES de una manera semejante a como ocurre hoy con la asignación de “años de acreditación”, cuestión que, como se ha dicho, ha generado una amplia oposición en la academia. Porque, además de ser muy difícil distinguir al interior de ciertos rangos de años de acreditación y proveer un claro significado

16 En el sistema de los EE.UU. (país con la mayor experiencia y tradición en acreditación), un mismo conjunto de estándares y criterios se aplica a una institución como la Escuela Naval, Princeton University o Albright College, reconociendo vía énfasis y foco evaluativo las diferencias en misión, metodología de trabajo y audiencia en la focaliza. Y las tres por cierto bien pueden cumplir cabalmente los requisitos y ser catalogadas de excelentes. Pero nadie podría por ello confundirlas o igualarlas.

de la diferencia, se tiende a asimilar a una calificación y así a un ranking.

- i. En principio, es positivo que La Minuta plantee un resultado binario para las carreras y programas; pero no señala el plazo, que usualmente se da en años, de vigencia de la acreditación. Es que una acreditación es siempre cíclica, implicando un período de tiempo en el cual debe la institución abordar observaciones planteadas en el proceso de acreditación, en un marco de mejoramiento continuo. No hay IES ni carrera o programa de postgrado perfecto; siempre hay espacio para progresar más allá del mínimo que demande un estándar y criterio.

Sin embargo, es un hecho que algunas IES tienen aún escasa experiencia en autoevaluación y en evaluación externa de carreras y programas de postgrado, y que mucha de esta oferta educacional no se ha sometido nunca a un proceso de acreditación, existiendo así todavía un espacio para aumentar el aprendizaje en esta área. Podría entonces establecerse un estatus de acreditación inicial para la carrera o programa de postgrado que se somete por primera vez, con vigencia única de 3 años, y una vigencia mayor y única para quien ya posee la acreditación inicial (5 o quizás 6 años).

- j. En lo que dice relación con una fase de réplica a las decisiones, la Minuta no deja claro de su redacción si se refiere a la decisión de acreditación o de evaluación. Se trataría de una suerte de apelación ante el plenario de una decisión (¿propuesta?) de la sala que haya abordado el caso. Sin embargo, dado que los miembros de la sala son asimismo integrantes del plenario, entonces en concreto las IES no disponen de una efectiva instancia de apelación como se entiende en un sistema donde debiera primar el debido proceso ⁽¹⁷⁾.
- k. El Borrador y la Minuta aluden a que el proceso de evaluación,

¹⁷ Dada la experiencia con la CNAP, cuando las IES podían aplicar solamente un recurso de reposición ante ella misma, como única instancia de réplica, el rechazo era prácticamente automático en la mayoría de los casos.

interna y externa, cerrará con una decisión de acreditación que implicará recomendaciones o prescripción de acciones que tendrán un seguimiento o verificación de cumplimiento. Esto es sin duda un cambio positivo respecto de la actual situación. Lo anterior puede vincularse con la indicación en el Borrador, no referido en la Minuta, de que una de las situaciones para demandar de una institución el inicio del procedimiento de acreditación es que “se constate incumplimientos graves de las condiciones que justificaron el otorgamiento de la previa acreditación”. Esto implica el seguimiento ya aludido. La verdad es que, en principio, una institución acreditada debiera no solamente abordar las observaciones que se le hayan hecho en la evaluación previa, sino que debiera comprometerse a mantener siempre el cumplimiento de los criterios y estándares bajo los cuales fue acreditada. En otras palabras, estos debieran ser su norma de comportamiento institucional.

- I. La Minuta reitera el rol y carácter de los evaluadores externos, en cuanto pueden ser personas naturales o jurídicas, explicitando que en este último caso se trata de agencias privadas autorizadas. Puede suponerse que tales agencias se asimilan a las que operan hoy como acreditadoras, las cuales son autorizadas, supervisadas y reguladas por la CNA.

De cualquier manera, el Borrador enumera una serie de inhabilidades que se aplicaría a los pares evaluadores, (¿y a los pares que utilicen las agencias?), que son comunes con las actuales. Sin embargo, se agrega específicamente que no podrá un profesional ser designado como par evaluador si tiene con alguna autoridad, directivo, consultor u otro similar de la institución (¿y carreras o programas) a ser evaluada, amistad que se manifieste por actos de estrecha familiaridad, o tenerla su cónyuge, conviviente civil, alguno de sus ascendientes o descendientes, o alguno de sus parientes colaterales dentro del segundo grado. Surge la interrogante de cómo podrá establecerse

una “amistad manifestada por actos de estrecha familiaridad” del interesado o de alguno de sus parientes, con el cual bien podría no tener cercanía ni conocimiento en los hechos, por razones geográficas u otras.

Llama la atención la extrema rigurosidad o celo que se aplica sobre la academia. No solamente para el caso de los pares evaluadores, sino que también para integrar el Consejo, lo que puede, por mera consistencia, extenderse a cuerpos consultivos y otros organismos que operen desde la Agencia de Calidad. Al parecer, existe aquí una suerte de sospecha exagerada sobre la probidad y profesionalismo de los académicos que no se observa en otros sectores. Cabe recordar que se trata de académicos que operan transversalmente en el sistema como consejeros de acreditación y pares evaluadores, o que asumen tareas de gestión en unidades de aseguramiento de la calidad y en facultades, escuelas y carreras, comités de autoevaluación y agencias acreditadoras⁽¹⁸⁾.

Como es usual, las IES pueden razonablemente objetar a pares evaluadores por razones fundadas, las que el Consejo (como hoy la CNA) no necesariamente puede conocer. Cabe suponer que también podrán hacerlo ante una agencia privada que le asigne el Consejo. Hoy son muy escasas las agencias autorizadas, todas bien conocidas por las IES pues algunas han operado ya por ocho años. Sería necesario entonces fomentar la creación de un notable mayor número de agencias. No se señala el incentivo para ello pues, dado el contexto político en que se ha dado el planteamiento reformista, podría suponerse que se les exigiría no tener fines de lucro⁽¹⁹⁾.

m. Respecto de la participación de agencias privadas. Según la

18 Al parecer, pesa aquí el espectro de irregularidad, puntual y ya superada, detectada en la presidencia de la CNA hace varios años.

19 Hoy, las instituciones estatales deben elegir una agencia vía licitación; un procedimiento que puede extenderse a todas las IES.

Minuta, éstas actuarían como meras evaluadoras (hoy son acreditadoras). Cabe recordar que se llamó a la participación de agencias acreditadoras especializadas ante la incapacidad de un organismo único (CNA) para administrar de manera eficiente, en términos de tiempo, efectividad y experiencia, todos los procesos de acreditación (institucional y de carreras y programas de postgrado). Ahora bien, dado que el análisis y decisión final de acreditación sería responsabilidad del Consejo, se producirá muy probablemente una congestión que generará, tal cual sucedió en el pasado, dilación en los resultados ⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾. Hay medios para agregar eficiencia al proceso. Aparte de facilitar el accionar de las agencias, es posible, por ejemplo, programar evaluaciones simultáneas de carreras y programas de una misma área o quizás facultad, en una misma institución o en más de una con perfil similar. Algo que lograría un mayor avance, en menos tiempo, y utilizaría menos evaluadores y recursos, pues habría evaluadores comunes o transversales a varias de las carreras y programas. Esto requeriría por cierto que las instituciones programaran una simultaneidad e integración de sus procesos de evaluación interna. Podría asimismo instituirse la evaluación de unidades académicas (facultades, departamentos, escuelas), procediéndose por esta vía a la acreditación de la oferta educacional que dispongan.

De cualquier manera, resulta interesante que de forma creciente hay IES, especialmente universidades, que están alcanzando

20 Lo cierto es que los argumentos en favor de prescindir de la participación de las agencias especializadas que han operado son discutibles; no hay datos, hechos y cifras, que avalen cabalmente las falencias que se les asignan, y que éstas, en todo caso, se expliquen por el mero accionar de las agencias. En todo caso, la regulación ha funcionado pues, en un período de ocho años, una agencia debió discontinuar por falencias en su gestión financiera, y otra por denegación de la renovación de la autorización para funcionar por incumplimiento de ciertas normativas.

21 La CNA ante la propuesta original del Mineduc de una acreditación integrada, que minimizaba la acreditación de carreras y excluía el accionar de las agencias especializadas (Bases para una Reforma de la Educación Superior en Chile, 2015) señaló: “...En relación a la acreditación de carreras, la Comisión estima que debería mantenerse el mecanismo de agencias, siempre que se implementen cambios sustanciales en la operación de las mismas...”

o superando el 70% de su oferta educacional acreditada, lo que implica una decisión por la calidad y una focalización de recursos ⁽²²⁾.

Finalmente, en cuanto al costo de la acreditación de carreras, una preocupación constante expresada desde el Mineduc, cabe señalar que el arancel actual de un estudiante/año financia, con leves variaciones según la carrera, el costo externo de una acreditación por cinco años ⁽²³⁾.

- n. Ni el Borrador ni la Minuta aluden a la creación por ley de nuevas IES estatales, las cuales no se someten a una supervisión de calidad y desarrollo del proyecto educativo como lo deben hacer las nuevas instituciones privadas. Existe aquí una asimetría difícilmente justificable.

Ambos documentos tampoco aluden a la relevancia de que las IES y/o sus carreras y programas incursionen en acreditaciones y certificaciones internacionales, y en general a la inserción del sistema de acreditación en un esquema de reconocimiento de certificaciones y de aplicación de estándares y criterios de calidad internacionalmente comparables.

En breve, la propuesta de reforma del sistema de aseguramiento de la calidad y específicamente de acreditación del Mineduc, conocida hasta inicios de abril de 2016, se visualiza como sigue:

- a. Es positiva en cuanto: i) La acreditación institucional ya no sería por áreas según funciones y se impone su obligatoriedad a la IES; ii) el proceso se cierra con explícitas recomendaciones a

22 Es el caso de IES como el DUOC y las universidades de Talca, Católica del Maule, Católica del Norte, Austral de Chile, Católica de Valparaíso, del Bío Bío, Central, Metropolitana de Ciencias de la Educación y Católica Silva Henríquez.

23 Al respecto, es interesante lo afirmado por el ex ministro de Educación Sergio Bitar durante la tramitación de la ley vigente 20.129: "En cuanto a los reparos que han sido formulados por las supuestas cargas económicas que impondría la acreditación a las instituciones, ha quedado demostrado que se trata de costos marginales." Y más adelante indicaba que: "El verdadero costo para las instituciones radica en las inversiones que deberán realizar para mejorar sus deficiencias y apostar decididamente por la calidad de su enseñanza, en concordancia con proyectos serios de desarrollo institucional".

- abordar, estableciéndose un seguimiento de su cumplimiento y se infiere una verificación periódica de indicadores/estándares que impliquen la mantención de cierto nivel de calidad; iii) se mantienen exigencias de alto nivel para los evaluadores externos y los miembros del Consejo de la Agencia de Calidad; iv) se vincula el estatus de acreditación con la elegibilidad para fondos estatales y la adhesión al sistema de gratuidad de la IES (si bien las precisiones en este último punto han ido variando); v) explicita la participación de pares y agencias evaluadoras; y vi) mantiene la acreditación separada de carreras y programas de postgrado.
- b. Sin embargo, la propuesta no resulta adecuada, incluso aparece regresiva, en cuanto: i) el sistema de aseguramiento de la calidad tiene una fuerte injerencia estatal y concentra la administración total de la acreditación en una única agencia, incluyendo apelaciones, sin contrapeso y con riesgo de una composición más bien burocratizada; algo que ya probó ser ineficiente en la atención oportuna de las instituciones, con escasa capacidad de cobertura en la acreditación de carreras y programas; ii) desecha el aprendizaje acumulado en al menos tres lustros y el del sistema de agencias especializadas; iii) aunque reducido respecto de lo actual, mantiene la asignación de plazos diversos de acreditación, lo que distorsiona la naturaleza de la acreditación, dificulta la tarea evaluativa y confunde al usuario y la comunidad interna; iv) introduce una asignación discutible de IES de excelencia vía una mera acreditación especial en investigación; v) no alude a acreditaciones internacionales y otras certificaciones, en contrario a la tendencia en un mundo global; vi) tampoco alude a la situación de nuevas IES creadas por ley (estatales), que quedarían fuera de un licenciamiento y verificación de calidad del proyecto educativo, naciendo investidas de calidad de manera automática; y vii) se observa más bien un énfasis en el control y la fiscalización, vía una

superintendencia de educación superior, que en el incentivo al mejoramiento continuo.

En general, la propuesta última conocida a la fecha, mueve el eje del sistema de acreditación vigente desde la autorregulación, validada por cierto a través de la evaluación externa, hacia uno con un más acusado control o fiscalización (estatal) del accionar de las IES, que tiende a lesionar la autonomía y el grado de libertad para innovar. Al parecer, se traduce aquí un desconocimiento o desconfianza y una escasa valoración de los procesos de autorregulación implementados crecientemente por la mayoría de las instituciones en los últimos años. Procesos que en muchos casos han sido apoyados y aún financiados por el propio Mineduc, vía el Programa Mecesusup y los llamados Convenios de Desempeño.

9. ¿Cuáles son los desafíos?

De lo ya expuesto y observando la evolución de la educación superior y lo que se discute y sucede en el exterior, es posible concluir algunos de los principales desafíos en el ámbito del aseguramiento de la calidad que debieran visualizarse y enfrentarse decididamente, y que se resumen a continuación:

9.1. En cuanto a los organismos reguladores, CNA o el futuro Consejo de la Agencia de Calidad y otros agentes reguladores, debieran tener presente:

- a. La flexibilidad necesaria ante el creciente cambio en las IES, en lo que dice relación con elementos como el tamaño y complejidad de funciones y de metodología, la continua y legítima diversificación de misiones y modelos educativos e innovación curricular y metodológica, y la diversidad del estudiantado (edad, intereses, dedicación, experiencia previa, carácter étnico, etc.), y del profesorado (dedicación contractual, autonomía de trabajo, edad, aporte en distintas instituciones u organismos, etc.).
- b. La atención a demandas externas como la estandarización de logros en aprendizaje o competencias vía exámenes nacionales u otras imposiciones más directas, y la exigencia de transparencia, cuidando qué y cuánto informar públicamente de tal manera de no distorsionar el propósito del sistema de acreditación.
- c. La internacionalización, inserta en el fenómeno de la globalización, la cual va imponiendo una mayor movilidad académica (docentes y estudiantes), carreras y programas conjuntos entre dos o más IES, nacionales y extranjeras, y la participación de agencias

acreditadoras que operan en distintos países.

- d. Focalizar la evaluación en la efectividad de las funciones institucionales, especialmente de la enseñanza, demandando evidencias múltiples de la instalación de competencias relevantes para un profesional educado.

9.2. Por su parte, las IES debieran crecientemente:

- a. Centrarse y generar evidencias múltiples de la efectividad de procesos internos del fomento y aseguramiento de la calidad.
- b. Integrarse a sistemas de acreditación con estándares internacionalmente comparables.
- c. Promover y focalizar en el aprendizaje y en aquellas competencias que ya diversos estudios identifican como futuras, y evidenciar el desarrollo de un sistema de evaluación de la efectividad de la enseñanza y de la aplicación de sus resultados en un mejoramiento continuo.

9.3. Sin embargo, el desafío mayor, siempre vigente, es el reconocimiento y respeto por ciertos principios o valores que el sistema debiera compartir, específicamente:

- La calidad como un atributo mejorable.
- La autonomía académica de las IES.
- La diversidad misional y de modelos educativos de las IES.
- La evaluación y la decisión de acreditación por pares y expertos reconocidos por la academia.
- El control del currículum educativo por los profesores.

10. Reflexión final

Bueno es reiterar que la acreditación es solo una herramienta en el camino hacia el cambio y la calidad. Y en este camino se observan hoy dos vallas en el escenario de la educación superior chilena. Una tiene que ver con el distanciamiento que puede estar afectando a las IES, siendo esto más grave en las universidades, en cuanto a cómo se genera, se procesa y aplica el conocimiento superior, que es la “materia prima” de la industria universitaria. Dada la aceleración con que emergen los cambios e ideas en el entorno, está ocurriendo una suerte de enajenación o retraso de las IES respecto de las tecnologías y conceptos pertinentes a la formación de profesionales y de la investigación, afectando la estructuración y evolución de las disciplinas mismas y las unidades de trabajo.

La otra valla reside en la gobernanza de la IES. Hay aquí elementos inherentes a la academia como es la multiplicidad y debilidad de líneas jerárquicas y el déficit aún observable en la profesionalización de muchos cargos de gestión, lo que no provee la rapidez y coherencia necesaria para la toma de decisiones. Pero más allá de ello y del hecho que el Gobierno pueda ser burocrático u orgánico, en su sentido técnico, paternalista o autoritario o incluso democrático, en su sentido político, la mayor valla puede ser la carencia de un efectivo liderazgo. Es que el cambio y la calidad requiere de equipos directivos que dominen y transmitan una visión o proyecto educativo de largo alcance y que de verdad subordine la mera administración (y no que ocurra al revés). Un proyecto con el cual estén plenamente comprometidos en el discurso y la acción.

La calidad y la acreditación están definitivamente en la agenda de la educación superior. La presión externa y de los usuarios existe. Pero lo que finalmente ocurra dependerá de la decisión de las propias instituciones de ser o no protagonistas de su evolución.