

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta las opiniones del Consejo Nacional de Educación acerca de los planteamientos del Ministerio de Educación para la reforma del sistema de educación superior, sobre la base de las presentaciones realizadas por la División de Educación Superior ante este organismo y el documento de trabajo “Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior” de dicho Ministerio.

Para el análisis de la propuesta se ha considerado una revisión de la experiencia de otros países en las materias que se abordan en ella. La opinión del Consejo se enmarca en su misión de cautelar y promover la calidad de la educación, y es por ello que se enfoca especialmente en la propuesta que atañe al sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, sin perjuicio de referirse también a otros aspectos, como el acceso y financiamiento de la educación superior.

El Consejo concuerda con la necesidad de fortalecer el marco regulatorio, promover la calidad en las instituciones de educación superior y revisar la institucionalidad del sistema, todo lo cual debe realizarse teniendo como eje prioritario a los estudiantes y el desarrollo de los conocimientos, valores y habilidades que les permitan ser un aporte en el ámbito laboral y profesional y contribuir de manera integral a la sociedad.

Como se concluye en este documento, el planteamiento del Consejo en lo referido al sistema de aseguramiento de la calidad, releva la necesidad de definir sus objetivos, funciones, y distinguir claramente entre los instrumentos a utilizar por dicho sistema, sean éstos orientados al control, a la evaluación o a la mejora continua, cuidando de no usar instrumentos destinados a fines para los que no están diseñados. Dicha distinción resulta fundamental al momento de establecer el carácter obligatorio o voluntario de los instrumentos y sus consecuencias. Por otra parte, el sistema de aseguramiento de la calidad a implementar debe respetar la autonomía de las instituciones de educación superior, y aprovechar la experiencia acumulada por las entidades que conforman el actual sistema.

Son las definiciones del sistema de aseguramiento de la calidad las que prefiguran y modelan la institucionalidad más apropiada, estableciendo

roles y responsabilidades claras para los agentes encargados del aseguramiento de la calidad y también para otros actores relevantes, y resguardar la coordinación de las agencias, sus adecuados contrapesos y su autonomía.

En cuanto a la gobernanza de las instituciones de educación superior, el Consejo estima aconsejable la concurrencia de la opinión de los estudiantes y demás estamentos en algún o algunos de sus cuerpos colegiados en conformidad con lo dispuesto en los propios estatutos definidos por ellas.

El Consejo valora que se contemple dar continuidad a la iniciativa de contar con un Marco Nacional de Cualificaciones que ayuda a transparentar y articular los niveles educativos, pero sin perder de vista que este no es un instrumento regulador –sino uno orientador y formativo–, que su diseño e implementación requiere de un largo tiempo, y que debe ser fruto de un proceso participativo que integre a todos los usuarios relevantes, como entidades del Estado, instituciones educativas, empleadores, asociaciones gremiales y profesionales, y entidades de capacitación.

En materia de acceso y financiamiento, se plantean diversas cuestiones que requieren de definiciones previas y consensos, como el concepto de mérito y el sistema único de admisión. La transferencia de recursos del Estado a las instituciones de educación superior sobre la base de un valor de arancel de referencia calculado por un panel técnico para establecer los costos de la docencia parece inadecuado. La equidad del sistema requiere de mecanismos que no sólo garanticen el acceso, sino que también favorezcan la permanencia y titulación oportuna de los estudiantes, salvaguardando la calidad y excelencia de la educación superior.

Finalmente, la magnitud de los cambios que se proponen, hace necesaria su implementación gradual, y la previsión de distintos escenarios de transición, anticipando, en lo posible, las dificultades que de ellos pueden derivar, evaluando también la capacidad técnica de aplicación y los costos asociados a las mejoras a realizar.

INTRODUCCIÓN

Durante junio de 2015, el Consejo Nacional de Educación (CNEDE) tuvo la oportunidad de escuchar los principales planteamientos de la propuesta de reforma a la educación superior, por parte de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, que se encuentra trabajando en su diseño. Junto con escuchar la presentación ministerial, en tres sesiones, el Consejo tuvo la oportunidad de formular algunas preguntas e intercambiar opiniones con los representantes del Ministerio. Posteriormente, el Consejo ha conocido el documento Bases para la Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior, que recoge los planteamientos del Ministerio de Educación expuestos ante este Consejo.

En coherencia con su misión de cautelar y promover la calidad de la educación, en el contexto de los sistemas de aseguramiento de la calidad, y de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, los miembros del Consejo se han abocado a analizar dicha propuesta, con el objetivo de emitir un pronunciamiento acerca de algunos de los temas que se abordan en ella, y que resultan de especial interés para este organismo, dadas sus funciones en materia de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

El presente documento se organiza en cuatro apartados: Sistema de Aseguramiento de la Calidad, Institucionalidad, Marco Nacional de Cualificaciones y Acceso y Financiamiento. Para cada tema se presenta evidencia de la literatura y de la experiencia internacional y luego, el CNEDE entrega su respectivo análisis.

Como resultado, el CNEDE coincide con algunos de los planteamientos del Ministerio de Educación (MINEDUC) en torno a la necesidad de fortalecer el marco regulatorio, la búsqueda de mayor calidad en todas las instituciones de educación superior y la revisión de los organismos que componen la institucionalidad, de manera de abordar con rigurosidad los aspectos contenidos en la propuesta ministerial. Todos ellos, a juicio del Consejo, debieran ser revisados, diseñados e implementados teniendo como foco principal los estudiantes y el desarrollo de los conocimientos, habilidades, valores y actitudes que les permitan ser un aporte en el ámbito laboral y profesional y contribuir de manera integral a la sociedad.

Por otra parte, el CNEDE considera que hay aspectos de la propuesta que debieran ser revisados y modificados, en pos del logro de los objetivos buscados, relativos a mejorar el acceso, la calidad y el resguardo de la educación como un derecho.

Cabe señalar que algunas de las opiniones que se expresarán ya han sido emitidas anteriormente por el Consejo, con ocasión del proyecto de ley que creaba la Agencia Nacional de Acreditación y establecía un nuevo sistema de acreditación, presentado al parlamento en 2013 (pronunciamiento ANA, 2013), y al responder a la minuta reservada de la División de Educación Superior (DIVESUP), de 17 de septiembre de 2014, en la que planteaba una serie de preguntas en relación con el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (informe sobre minuta DIVESUP, 2014).

1. SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Este Consejo considera que el aseguramiento de la calidad debe estructurarse teniendo como eje principal al estudiante y el desarrollo de sus conocimientos, habilidades, valores y actitudes, más que centrarse en la relación del Estado con las IES.

Resulta fundamental definir y distinguir los objetivos que se quieren lograr a través del sistema de aseguramiento de la calidad, para fijar los diferentes procedimientos y mecanismos para su correcta implementación, y sus consecuencias, cuidando de no usar instrumentos destinados a fines para los que no están diseñados. El aseguramiento de la calidad involucra las funciones de control, de evaluación y de mejora continua.

Asimismo, el aseguramiento de la calidad es transversal al sistema de educación superior y, por lo tanto, determina la institucionalidad, y debe respetar tanto la autonomía de los organismos encargados del aseguramiento como de las instituciones de educación superior.

Finalmente, el Consejo recomienda que el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad que se cree recoja la vasta experiencia acumulada por las entidades que conforman el actual sistema.

1.1 Antecedentes

Los sistemas de aseguramiento de la calidad (AC) se caracterizan por definir objetivos claros y compartidos y, además, requieren de una declaración sobre el rol del aseguramiento de la calidad en el sistema de educación superior.

En el contexto de la expansión de la educación superior, de nuevas tecnologías de enseñanza, de restricciones financieras y del aumento de la influencia de la educación superior en la riqueza de las naciones, la tendencia internacional muestra el tránsito hacia la rendición de cuentas, la eficiencia y responsabilidad social, junto con el desarrollo de distintos instrumentos orientados hacia el control, la evaluación y el mejoramiento de la calidad¹.

Los sistemas de AC cumplen distintas funciones que pueden tener diferentes énfasis, de acuerdo con un contexto en particular o con su nivel de madurez. Algunas funciones son: la identificación y evaluación del cumplimiento de estándares y de expectativas de la educación superior a nivel institucional o de programas; la rendición de cuentas; la creación de una cultura de la calidad al interior de las Instituciones de Educación Superior (IES), y en instituciones y/o programas académicos u otros actores relevantes; la promoción de la capacidad de autorregulación de las instituciones; la promoción de la mejora continua, y la provisión de información para distintos usuarios (para la asignación de recursos, para la toma de decisiones informada de los estudiantes, entre otros)².

En este contexto, resulta importante distinguir entre control, evaluación y mejora de la calidad. El control se refiere a la responsabilidad de asegurar que la educación superior cumpla con exigencias mínimas. En general, los mecanismos de control corresponden a la autorización inicial para la operación de las instituciones o sus programas (reconocimiento oficial y licenciamiento que suelen ser obligatorios) y la certificación de que se cumple con los estándares mínimos, definidos por las instancias pertinentes³.

La evaluación de la calidad conduce a una decisión formal y pública de aceptación, rechazo o, en algunos casos, de condicionalidad, respecto del grado en que una institución o programa satisface las exigencias planteadas. Generalmente, el mecanismo utilizado es la acreditación, que es una evaluación comprehensiva basada en la autoevaluación de las

IES y en la revisión de pares evaluadores, realizada a nivel suprainstitucional y cuyo resultado se relaciona con consecuencias (generalmente, financiamiento estatal)⁴.

Para el caso de la mejora continua de las instituciones, sus carreras y programas -que se asocia a “la capacidad de las instituciones para ser ellas mismas las responsables y garantes de la calidad de sus procesos internos y de sus resultados”⁵- el principal instrumento utilizado es el de auditoría académica, centrada en la evaluación de los procesos internos de aseguramiento de la calidad. Como elemento base se utiliza la evaluación interna (o autoevaluación) y la evaluación externa como un mecanismo de verificación. Al estar centrada en el mejoramiento continuo, la responsabilidad de la calidad recae en la capacidad de las propias IES para desarrollar y aplicar políticas y mecanismos adecuados de autorregulación. La auditoría puede ser voluntaria u obligatoria, se basa esencialmente en los propósitos y fines institucionales, y si existen estándares, éstos se refieren principalmente a los procedimientos de autorregulación. La evaluación interna o autoevaluación tiene un rol central, y la evaluación externa suele limitarse a la validación de los resultados de la evaluación interna⁶.

Los procedimientos y mecanismos son diferentes según las distintas funciones y elementos del AC. Algunos procedimientos se enfocan en resultados y procesos, otros en recursos de operación. Existen instrumentos tanto externos como internos para las IES, se utilizan métodos cualitativos y cuantitativos, hay ciertos procedimientos obligatorios y otros voluntarios. En general, los procedimientos orientados al control son de carácter obligatorio y los voluntarios son aquellos relacionados con la mejora continua⁷.

A modo de ejemplo, tanto los instrumentos orientados a la evaluación de la calidad como aquellos que buscan el mejoramiento de la calidad contribuyen a la rendición de cuentas. Sin embargo, generalmente la evaluación de la calidad se relaciona con una autoridad externa, se orienta a valores extrínsecos, tiene consecuencias y sanciones, y es intensiva en la documentación de información. En contraste, las iniciativas de mejora continua se relacionan con la

1 Véase, por ejemplo, El-Khawass, 1998; Perellon, 2007; Premforms, 1992; Schwarz & Westerheijden, 2004.

2 Véase, por ejemplo, Westerheijden, 2007.

3 Véase, por ejemplo, Van Vught & Westerheijden, 1994.

4 Véase, por ejemplo, Espinoza, 2010; Schwarz & Westerheijden, 2004; Van Vught & Westerheijden, 1994.

5 Véase, por ejemplo, Atria y Lemaitre, 2014.

6 Véase, por ejemplo, Pires y Lemaitre, 2008.

7 Véase, por ejemplo, Billing, 2004; Jeliazkova & Westerheijden, 2002.

autoridad interna, se orientan a valores intrínsecos, utilizan retroalimentación formativa para identificar las áreas de mejora, enfatizan la experiencia educacional y se enfocan en los resultados del aprendizaje⁸.

La experiencia internacional muestra que las agencias encargadas del aseguramiento de la calidad, gobiernos e IES tienden a enfatizar el ámbito de la mejora continua de la calidad⁹.

En todo sistema de aseguramiento de la calidad, es necesario definir qué dominios estarán cubiertos por sus procedimientos. Generalmente dichas áreas se relacionan con la docencia académica, con los aprendizajes pertinentes de acuerdo con los grados y títulos otorgados, con la investigación, la vinculación con el medio y la gestión. La revisión y evaluación de cada dominio se realiza a través de procedimientos distintos y, en muchos casos, por diferentes organismos, lo que resguarda la objetividad, consistencia y el adecuado tratamiento de conflictos de interés. También es necesario precisar el alcance del aseguramiento de la calidad (a nivel institucional, disciplinario, regional, nacional, etc.)¹⁰.

Es posible afirmar que no existe un patrón que se aplique a todos los modelos. Por ejemplo, en el caso europeo y respecto de la acreditación, los países cuentan con distintas áreas y alcances del aseguramiento de la calidad. Las actividades de la acreditación varían desde la aprobación de procedimientos de algunos programas para un tipo de IES (Austria), a todos los programas y todas las IES (Hungría). Además, los actores relevantes son diferentes; algunos países han comenzado con agencias a nivel suprainstitucional (Alemania y España), otros tienen acreditación para disciplinas profesionales y son realizadas por cuerpos gremiales o profesionales (Irlanda). Otros países cuentan con el Ministerio como agencia de acreditación en

cooperación con la agencia de la calidad respectiva, como ocurre en Finlandia. En la mayoría de los países europeos, la unidad de análisis de la acreditación es el “programa”¹¹.

En términos generales, la experiencia internacional evidencia que se asumen ciertos supuestos básicos en los sistemas de AC, a saber, que las IES cuenten con misiones bien definidas y comunicadas, y consistentes con los objetivos del sistema de educación superior y de AC. También se advierte consenso en los siguientes elementos: existencia de agencias autónomas (o semi-autónomas), estándares y expectativas explícitas, autoevaluación, revisiones externas a través de visitas de expertos, recomendaciones formales, información pública, atención tanto a procesos como a resultados y valoración de la diversidad de las IES¹².

En los sistemas de AC, es necesario precisar las definiciones respecto del reconocimiento oficial, el licenciamiento (o como se denomine la etapa inicial de desarrollo de las IES), la autonomía y la acreditación. Adicionalmente, es necesario declarar si estos procesos o instancias tendrán consecuencias asociadas a los resultados de la evaluación o si tendrán un carácter formativo. El rol del sistema de aseguramiento de la calidad es orientador y formativo, y no busca que las IES se amolden a diseños estatales.

La calidad de la educación superior se ha empezado a determinar por sus resultados, esto es, la educación recibida por los egresados, sus competencias y empleabilidad, y el uso eficiente de los recursos¹³. Los sistemas de AC han llevado a las IES a prestar mayor atención a la efectividad de la enseñanza y aprendizaje, y los modelos de aseguramiento de la calidad deben ser capaces de medir la docencia y el aprendizaje de los estudiantes a un nivel específico de conocimientos y habilidades adquiridos¹⁴.

1.2 Análisis del CNED

El CNED valora que el MINEDUC haya asumido el desafío de revisar el sistema de educación superior, su regulación y los sistemas de aseguramiento de la calidad. El contexto actual está marcado por el crecimiento del sistema en cuanto a cobertura, pero siguen vigentes los desafíos del control, la promoción y la evaluación de la calidad, el avance en equidad,

la mayor rendición de cuentas, el acceso a la información y su precisión para la toma de decisiones, el aseguramiento de la calidad de nuevos actores en educación, y nuevas formas de educación (por ejemplo, educación online), entre otros aspectos.

8 Véase, por ejemplo, D’Andrea, 2007.

9 Véase, por ejemplo, Schwarz & Westerheijden, 2004.

10 Véase, por ejemplo, Perellon, 2004.

11 Véase, por ejemplo, Schwarz & Westerheijden, 2004.

12 Véase, por ejemplo, Billing 2004, Van Vught, 1994; Wilger, 1997.

13 Véase, por ejemplo, Koslowski, 2006.

14 Véase, por ejemplo, Brennan & Shah, 2000.

Ahora bien, la implementación de un nuevo sistema requiere definir con claridad cuáles son sus objetivos y funciones, de manera de determinar la institucionalidad más acorde a ellos y, en este sentido, resulta primordial definir si el foco del sistema será el control, la evaluación o la mejora continua, o todos ellos, y qué mecanismos y procedimientos se aplicarán en cada caso. El CNED también concuerda en que todas las IES deben ser parte de algún sistema de regulación, lo cual implica desarrollar distintas exigencias de acuerdo con la etapa de desarrollo en que se encuentren y el tipo de institución de que se trate.

Respecto del reconocimiento oficial de las IES, la propuesta de Bases para la Reforma plantea elevar las exigencias para su obtención y mantención. En el sistema actual, las instituciones que aspiran a lograr la autorización para funcionar (reconocimiento oficial) deben pasar por un proceso, que incluye la evaluación sustantiva que hace este Consejo sobre el proyecto institucional, el académico, y su factibilidad financiera¹⁵. Luego de esa autorización para funcionar, dichos proyectos se sometieron a la verificación del Consejo en el contexto del licenciamiento¹⁶.

Sin perjuicio de la conveniencia de revisar el actual mecanismo de obtención de reconocimiento oficial e introducirle mejoras, el propósito de elevar las exigencias de entrada que se ha planteado, no parece coherente con la propuesta de que las IES nazcan autónomas. En este sentido cabe tener presente, que de los 114 proyectos con reconocimiento oficial que han sido verificados por este organismo, 55 han sido objeto de la medida de revocación de dicho reconocimiento, durante el periodo de licenciamiento, es decir, no llegaron a ser autónomos y debieron cerrarse. Esto evidencia la necesidad de verificar el desarrollo inicial de los proyectos institucionales autorizados por un determinado periodo¹⁷, antes de que alcancen la autonomía, mediante procesos de control o supervisión como el licenciamiento (o similares)¹⁸, diferenciando las exigencias para el reconocimiento oficial y el desarrollo inicial para el logro de la autonomía.

Asimismo, la propuesta contempla como requisito del reconocimiento oficial la obtención de un certificado de viabilidad académica (Agencia de Calidad), de un certificado de viabilidad financiera (Superintendencia), y la autorización de la Subsecretaría de Educación Superior, evaluaciones –las dos primeras que hoy son realizadas por el Consejo. La participación tripartita en el reconocimiento oficial, como lo ha señalado antes el Consejo (Minuta para la DIVESUP de octubre 2014), parece complejizar el sistema autorizador. Ello también requiere de una definición previa de los tipos de IES, para determinar el objeto de la evaluación inicial y los estándares mínimos a cumplir, sin que resulte conveniente separar la evaluación financiera de la académica al momento de realizar la evaluación de un proyecto institucional nuevo.

La obligatoriedad de la acreditación propuesta por las Bases de la Reforma que acarreará el cierre de las instituciones no acreditadas, implica confundir la evaluación de la calidad con el control de condiciones mínimas para el funcionamiento y gestión.

Por otra parte, la lógica de la acreditación, como instrumento de evaluación de la calidad, se funda en la capacidad de las propias instituciones de reconocer sus cualidades y someterse al escrutinio experto de pares de la comunidad académica en que se inserta, el que luego adquiere relevancia pública, permitiendo mejorar la transparencia y morigerar asimetrías de información. Por ello, estos procesos no están asociados directamente a mecanismos coercitivos o sanciones, sino que a la provisión de información al público. La falta de acreditación no implica necesariamente el incumplimiento de condiciones mínimas y, por lo tanto, no debiera conducir automáticamente a la revocación del reconocimiento oficial.

Dado que el control y la evaluación son funciones distintas, ellas debieran estar claramente diferenciadas, más allá de si están a cargo de un solo organismo o de más. Se trata de procesos de naturaleza y propósitos diferentes y, por lo tanto, los criterios, orientaciones o normas que los regulen deben ser distintos. La experiencia internacional ha demostrado que cuando las tareas de control, evaluación y auditoría académica (mejora continua)

15 Desde la creación del Consejo Superior de Educación (antecesor del actual CNED) a la fecha, se han presentado a evaluación 64 nuevos proyectos institucionales para obtener el reconocimiento oficial, de los cuales ha sido aprobado el 44,5%.

16 Hay otras instituciones (83) que han sido verificadas por el Consejo y que ingresaron al licenciamiento provenientes de otros sistemas de supervisión (examinación o acreditación ante el MINEDUC), por lo que el Consejo no tuvo participación en su reconocimiento oficial.

17 En Francia, se da la situación más extrema, pues luego de cinco años de funcionamiento, una IES privada puede optar al reconocimiento oficial de sus diplomas (Chevaillier, 2003).

18 La duración del licenciamiento es de un mínimo de 6 años y un máximo de 11, independientemente del tipo de institución de educación superior de que concurra al proceso. Ese es un tema importante a estudiar, pudiendo establecerse plazos diferenciados según el tipo de IES y la duración de las carreras que ofrece.

se encuentran concentradas en un mismo órgano, tiende a prevalecer la lógica del control de la calidad¹⁹.

La “acreditación inicial” que plantea la propuesta, en la práctica, reemplazará al sistema de licenciamiento, y lo entregará a la nueva Agencia. Como lo señaló el CNED al analizar la propuesta de Agencia de Aseguramiento de la Calidad 2013, si bien ello podría reportar ventajas al sistema, parece aconsejable que en su implementación se considere la experiencia desarrollada en el sistema de licenciamiento durante más de 20 años, cuyo funcionamiento ha sido valorado positivamente, según lo indicado por el informe de la OECD de 2013²⁰ y por INQAAHE en 2015²¹.

En cuanto a las consecuencias de la evaluación, la mayor o menor libertad de crecimiento que tendrían las instituciones en virtud del nivel de acreditación en el que se encuentren, implicaría el establecimiento de una gradiente de autonomía, es decir, de restricciones a ella, que dependerán del resultado de dicha evaluación²².

En opinión de este Consejo, el objetivo de controlar la expansión de las instituciones de educación superior, en términos de matrícula o apertura de programas, no puede ser vinculada a los resultados de la acreditación (como evaluación de calidad), considerando que existen otros instrumentos de política o mecanismos más apropiados para ello, que tienden al control de la calidad, y que debieran ser aplicables a todas las IES (condiciones básicas exigidas para mantener el reconocimiento oficial).

Lo anterior también se aplica a la exigencia de acreditación inicial para la creación de nuevas carreras, pues es discutible que pueda atribuirse calidad a un programa que no se ha implementado, y más bien correspondería hacer una evaluación de proyecto (justificación, pertinencia, consistencia, factibilidad, entre otros aspectos) y verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos para su operación²³.

En lo referido al carácter obligatorio de la acreditación, la propuesta ministerial parece entender la acreditación como un instrumento de control de la calidad, en cuyo caso es procedente que sea obligatoria. En cambio, si la acreditación se orienta a la evaluación de la calidad, no ha habido consenso entre los consejeros sobre la conveniencia de establecerla como obligatoria. En todo caso, si la acreditación, como evaluación de la calidad, se hace obligatoria, no debe traer como consecuencia la pérdida del reconocimiento oficial si no es obtenida. Respecto de los mecanismos dirigidos a la mejora continua, el Consejo recoge la evidencia internacional en cuanto a que éstos reportan mayor eficacia si son voluntarios.

En cuanto a la manera de determinar el nivel de acreditación, se plantea una fórmula que parece engorrosa, y que podría ser impracticable, considerando la naturaleza primordialmente cualitativa de la evaluación. En relación con los estándares y criterios que se implementarían, falta definir qué se entiende por cada uno de ellos, y resolver cómo serán compatibles con la diversidad que presentan las IES, y la particularidad de la formación técnica de nivel superior.

Sobre la decisión de integrar en la acreditación la evaluación institucional y de programas, surgen dudas respecto de su implementación, considerando que no existirán agencias privadas, u otras entidades colaboradoras, y que los porcentajes de programas que se contempla acreditar implicarán evaluar un gran número de ellos. Es necesario también definir claramente qué se entiende por programa, explicitando si corresponde a un concepto genérico por institución o, bien, específico a la jornada y sede en la que se imparte.

19 Véase, por ejemplo, Atria y Lemaitre, 2014.

20 El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile, 2013.

21 Evaluación realizada al CNED por International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education.

22 En algunos países, las IES tienen plena autonomía para crear programas; en otros, el Estado (o la agencia de aseguramiento de la calidad) regula la creación de programas y vacantes (Hämäläinen, et al 2001). En países nórdicos el resultado de la

acreditación no prohíbe que se impartan programas y no asegura automáticamente financiamiento público.

23 Cabe señalar que en las presentaciones efectuadas por el MINEDUC al Consejo se aprecia una aparente contradicción: al referirse a los niveles de calidad y sus consecuencias, las carreras nuevas de las instituciones acreditadas en el Nivel A no requerirían de una acreditación para iniciar, sino sólo informar. En cambio, al referirse a la apertura y cierre de carreras, señala que toda carrera nueva para poder funcionar tendrá que recibir una acreditación inicial.

2. INSTITUCIONALIDAD

A juicio de este Consejo, el diseño de la institucionalidad a cargo de conducir los procesos de aseguramiento de la calidad debe ser acorde con los objetivos de éstos.

El diseño institucional debe contemplar la existencia de agencias autónomas, y resguardar una clara división y equilibrio de funciones entre ellas, contemplando contrapesos apropiados.

En cuanto a las instituciones de educación superior, el Consejo valora su autonomía y diversidad, estimando que no debe imponérseles una forma de gobierno, pero considera que la concurrencia de la opinión de los estudiantes y demás estamentos en sus cuerpos colegiados debe estar en conformidad con lo dispuesto en los propios estatutos definidos por ellas.

2.1 Antecedentes

Los sistemas de aseguramiento de la calidad están presentes en la mitad de los países del mundo y cuentan con estructuras diversas, fuertemente influidas por las dependencias y legados institucionales que reflejan en parte las relaciones específicas del Estado y las IES con sus contextos políticos e históricos²⁴.

En lo referido al rol del Estado, se observan coincidencias en cuanto a que los sistemas de AC proporcionan un medio para que los gobiernos monitoreen la educación superior y entreguen garantía pública de ella. En ocasiones, la autoridad es delegada por parte del Estado o existen agencias u organizaciones a nivel “suprainstitucional” en sistemas tan diversos como aquellos orientados al mercado (Estados Unidos), sistemas públicos autónomos (Reino Unido), sistemas controlados previamente por el Estado (países escandinavos) y sistemas fuertemente restringidos (China).

La evidencia internacional²⁵ muestra las siguientes estructuras comunes de los sistemas de aseguramiento de la calidad:

- Instituciones o agencias encargadas de la provisión de información sobre la calidad académica: la información sobre la calidad y el desempeño de los programas puede asegurar y mejorar los estándares académicos si se pone énfasis en su uso efectivo para acciones colectivas al interior de las IES y en la planta académica. Además, entre los instrumentos analizados existe consenso internacional respecto del uso de información relacionada con resultados, como tasas de retención, progresión de los estudiantes y tasas de titulación.

- Agencias públicamente subsidiadas para el aseguramiento de los estándares académicos, independientes tanto del Estado como de las IES: en el caso de Europa, a partir de Bolonia, los ministerios de educación han adoptado agencias de AC independientes. Todos los procedimientos y determinación de resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad son conducidos de manera autónoma e independiente de los gobiernos, de las IES y de otros órganos de influencia política.
- Articulación de los criterios y estándares por parte de la agencia nacional de calidad para realizar procesos rigurosos de evaluación, que sirvan de base para la garantía de la calidad externa de todas las IES que reciben fondos públicos: las agencias nacionales de AC pueden realizar los procesos de evaluación de la calidad externos de las IES o autorizar a otras agencias (públicas, privadas, con o sin fines de lucro) para realizar las evaluaciones. Cualquiera sea el caso de las “otras agencias”, aparte de la agencia nacional, les corresponde definir los criterios y estándares para procesos de evaluación objetivos, válidos y eficientes. Una iniciativa importante de las últimas décadas corresponde a las evaluaciones y acreditaciones de cursos, como es el caso de los implementados en Dinamarca, que han significado contribuciones importantes a la docencia. Sin embargo, estos mecanismos serían efectivos en IES y cursos tradicionales y no tanto cuando se trata de programas o cursos innovadores.
- La agencia nacional de AC debe ser objeto de evaluación pública a través de una apropiada auditoría por parte del Estado u otra agencia de evaluación. Existen ejemplos de agencias internacionales que podrían cumplir ese rol, entre estas ENQA e INQAAHE.

24 Véase, por ejemplo, Billing, 2004; Jarvis, 2014.

25 Véase, por ejemplo, Dill & Beerkens, 2012.

Los organismos que componen los sistemas de educación superior han de funcionar coordinada y complementariamente para cumplir sus funciones²⁶. La evidencia de los países europeos ha mostrado un nivel de coordinación creciente que reconoce relaciones más complejas y dinámicas, junto con la participación de más actores en distintos niveles²⁷.

Por otra parte, la experiencia internacional valora la autonomía de los organismos que componen el sistema de aseguramiento de la calidad; tal como se mencionó anteriormente, en la mayoría de los casos se trata de agencias u organizaciones a nivel suprainstitucional que cuentan con reconocimiento público. Esto, por una parte, disminuye arbitrariedades y conflictos de interés y, por otra, posibilita una mayor capacidad técnica²⁸.

La credibilidad de los marcos regulatorios, que resulta crítica para desarrollar los sistemas de educación superior, tiene relación con la independencia y autonomía de los organismos y las agencias reguladoras. La evidencia comparada reporta diferentes argumentos que refuerzan la necesidad de confianza y de que la influencia política y de agendas de política pública de corto plazo sea minimizada. Para incrementar la credibilidad desde una perspectiva técnica, la evidencia valora también los beneficios de la experiencia y la flexibilidad.

En la mayoría de los países de la OECD -y en los países europeos en general- se ha tendido a una mayor desregulación por parte del Estado y a entregar mayor autonomía a las IES (tanto para determinar sus objetivos y programas como para establecer los medios para alcanzarlos). La mayor autonomía ha llevado a modelos de gobernanza que distribuyen la responsabilidad, la rendición de

cuentas y la toma de decisiones entre distintos actores relevantes internos y externos; las estructuras de gobernanza balancean la autonomía de las IES con la rendición de cuentas en aspectos como el cumplimiento de las necesidades de la sociedad, el uso responsable del financiamiento público y la mantención de estándares de excelencia en docencia e investigación²⁹.

En todos los países europeos las IES cuentan con una dirección ejecutiva (rectoría o similar); casi todas tienen un cuerpo académico (senado, consejo o equivalente, responsable principalmente de la docencia e investigación); la mayoría cuenta con un cuerpo colegiado encargado de la toma de decisiones de largo plazo y de la planificación estratégica. La tendencia en Europa para las IES públicas ha sido incorporar cuerpos asesores responsables de la supervisión, que monitorean en términos generales la docencia, investigación y financiamiento y en un tercio de los casos son los mismos responsables de la toma de decisiones³⁰ y en los demás esos cuerpos asesores o de supervisión se componen exclusivamente o en su gran mayoría por actores externos³¹ a la IES.

La evidencia internacional muestra estructuras de gobernanza diversas, pero con similitudes, como la definición y delimitación clara de responsabilidades, valoración de la transparencia, importancia de la flexibilidad e instancias para evitar cualquier conflicto de interés. Para el caso de los países de la OECD, las estructuras de gobernanza no son obligatorias (con la excepción de Israel y Australia) y entregan orientaciones para que las IES decidan cómo implementar las estructuras propuestas³².

2.2 Análisis del CNED

Respecto de las Bases para la Reforma propuesta, resulta necesario conocer con más detalle cuáles serán las funciones que desarrollará la Superintendencia, la Agencia de Calidad de la

Educación Superior, la Subsecretaría de Educación Superior y el Consejo Nacional de Educación, para evaluar cómo se complementan y coordinan, y si tales funciones responden adecuadamente al diseño

26 Véase, por ejemplo, el caso de Inglaterra donde el sistema de aseguramiento de la calidad está compuesto por Higher Education Funding Council for England (HEFFCE), creada por ley el año 1992; The Quality Assurance Agency (QAA), creada en 1997 a través de la transferencia de funciones y personal del antiguo Consejo de Calidad de Educación Superior y las divisiones de evaluación de la calidad de HEFCE y HEFCW (Wales); Office for Fair Access (OFFA), creada por ley el año 2004 y Office of the Independent Adjudicator (OIA), creada por ley el año 2004.

27 Véase, por ejemplo, ESMU, 2009.

28 Véase, por ejemplo, OECD, 2010.

29 Véase, por ejemplo, ESMU, 2009; Eurydice, 2008; OECD, 2010.

30 Véase, por ejemplo, Eurydice, 2008.

31 En Estados Unidos, la Association of Governing Boards of Universities and Colleges recomienda la participación sin derecho a voto de actores internos. En contraste, en Dinamarca los cuerpos de supervisión cuentan con dos representantes de los estudiantes, un académico y un trabajador no académico.

32 Véase, por ejemplo, OECD, 2010.

del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que se busca instalar.

En este sentido, cabe hacer presente la necesidad de que el diseño de la nueva institucionalidad recoja la experiencia acumulada por las actuales agencias del Estado –CNA y CNED- en materia de aseguramiento de la calidad. En particular, este Consejo –como se ha señalado- ha desarrollado por largo tiempo funciones de control (en el reconocimiento oficial, en el licenciamiento, y en otras solicitudes del Ministerio que debe resolver sobre IES autónomas), y de la evaluación, que es abordada también en el licenciamiento –sentando las bases para que se desarrolle- y en las decisiones de acreditación que le toca conocer.

Las Bases propuestas para la Reforma sostienen la necesidad de mejorar la institucionalidad pública para lo cual se crearán la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Superior, junto con reforzar la institucionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad. En esta misma línea, la experiencia comparada subraya la importancia de definir los roles y las funciones del Estado, de los organismos que componen el sistema de aseguramiento de la calidad, y de otros actores relevantes, tales como IES, estudiantes, asociaciones o consorcios de IES, sector productivo y asociaciones profesionales. En cuanto a la

Superintendencia, que tendría un rol fiscalizador del cumplimiento de la legalidad, sería conveniente contemplar una gradiente de posibles sanciones³³, más allá del cierre, y definir, al menos preliminarmente, las infracciones que darán origen a ellas.

Como ya se ha señalado, el sistema de AC y sus objetivos debieran determinar la institucionalidad que lo implementa, resguardando que en ella se dé la división de funciones, los balances y contrapesos necesarios, que permitan garantizar una adecuada provisión de información, aseguramiento de condiciones mínimas, aseguramiento de la calidad, y el sistema de control de la evaluación (evaluación de los organismos evaluadores).

En cuanto a la gobernanza de las IES, la diversidad de sus proyectos y niveles formativos, y sus distintas realidades en términos de estructura, tamaño, u otras circunstancias, impide proponer un modelo único de gobierno aplicable a todas ellas, siendo además atribución de las propias IES definir su misión, visión, fines y formas de gobierno. No obstante, la manera en que los estudiantes y demás estamentos concurren, al menos con derecho a voz en algún o algunos de los órganos colegiados de las instituciones, debiese definirse por ellas en sus estatutos.

3. MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES (MNC)

El Consejo comparte la necesidad de construir e instalar un Marco Nacional de Cualificaciones, con el fin de favorecer la articulación y legibilidad de los distintos niveles educativos.

La construcción de un marco de cualificaciones es necesariamente un proceso participativo, que debe incluir a todos los sectores que lo utilizarán, esto es, entidades del Estado, instituciones educativas, usuarios potenciales, empleadores y asociaciones gremiales y profesionales.

Es importante considerar que se trata de un proceso de largo desarrollo que requiere de tiempo para la construcción de consensos y adecuada implementación.

Debe existir claridad de que no se trata de un mecanismo regulador, sino que su objetivo es reconocer conocimientos, destrezas y habilidades de las personas a lo largo de un continuo de niveles definidos. Su carácter es esencialmente orientador y formativo.

33 El CNED enunció en su informe a la minuta del Mineduc 2014, entre otras: amonestación pública, multas, suspensión de ingreso de matrícula nueva, nombramiento de un administrador provisional de dineros provistos por el Estado o garantizados por él, administrador especial en áreas específicas de la gestión administrativa o académica, imposibilidad temporal de acceso a financiamiento público de apoyo institucional, régimen de supervisión a través de la designación de un veedor interno

permanente en la institución o disponer un nuevo periodo de licenciamiento total o parcial en el CNED e incluso, respecto del ámbito de la administración financiera de las IES, podría tipificarse como delito la administración fraudulenta de los directivos.

3.1 Antecedentes

En octubre de 2013, el CNED realizó el Seminario “Marco de Cualificaciones: Educación Centrada en los Resultados de los Estudiantes”, con el objetivo de dialogar sobre la necesidad de crear un marco nacional de cualificaciones para Chile. De dicho seminario surgió la idea de que el CNED –por su condición de entidad autónoma del Estado y por su experiencia en aseguramiento de la calidad- fuera el promotor y articulador de las acciones conducentes a establecer un MNC. Para llevar adelante esta iniciativa, el Consejo encomendó a dos de sus integrantes que asumieran la conducción de esta tarea y convocaran a reconocidos académicos y expertos nacionales, y puso a disposición de ese trabajo los demás recursos necesarios.

De esta manera, en mayo del año 2014, el CNED entregó al MINEDUC el documento “Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile”, elaborado por el Consejo con el aporte de los académicos y expertos convocados, con el fin de colaborar y orientar una propuesta de política pública sobre esta materia, dada la necesidad compartida de incrementar la calidad en la formación de capital humano que requiere nuestro país.

El grupo de trabajo coincidió en la necesidad de este instrumento para dar transparencia a los títulos y grados y mayor articulación al sistema. Adicionalmente, esta iniciativa optimiza la pertinencia de los programas respecto al ámbito laboral y permite explorar los aspectos vinculados al aseguramiento de la calidad. Para el logro de estos fines y considerando las experiencias sectoriales en Chile y de otros países, tales como Australia, Irlanda, Nueva Zelandia y el Marco Europeo de Cualificaciones, se propuso avanzar con un marco nacional integrado, es decir incluyendo los sectores de educación, capacitación y trabajo. El MNC requiere del compromiso de variadas instancias públicas y privadas, incluyendo los ministerios del Trabajo, de Economía y Educación. Sólo de esta forma se articulan los distintos sectores y la progresión de los estudiantes, otorgando rasgos sistémicos a las cualificaciones que se entregan. Por último, se concluyó que se requieren procesos

participativos de análisis y discusión entre los actores con el propósito de generar confianzas y consensos que combinen equilibradamente los enfoques de arriba hacia abajo (descendente desde el Estado) y de abajo hacia arriba (ascendente desde los actores locales). Por lo tanto, es vital considerar que un proceso de esta naturaleza es de largo aliento atendido que cada nivel debiera considerar categorías que expresen los conocimientos y habilidades en términos de resultados de aprendizaje.

La percepción de que la instalación de un MNC pueda ser considerada un mecanismo de control o reducción del poder o de la influencia de las instituciones formadoras, hace que ellas se marginen del proceso y se conviertan en sus críticas más acerbas. El desarrollo de un MNC participativo, donde los principales actores establezcan una relación de apropiación con sus elementos constitutivos es uno de los aspectos fundamentales para su éxito.

La experiencia internacional señala que el impacto de un MNC es limitado en la institucionalidad porque no es un mecanismo regulador eficaz para asegurar el ajuste a los propósitos de los grados y títulos de educación superior. Adicionalmente, la complejidad y la creciente especialización del conocimiento académico, así como el rápido desarrollo de nuevos campos interdisciplinarios de estudio, han puesto en peligro los intentos nacionales de prescribir el contenido académico³⁴.

Por ejemplo, el impacto de los marcos de cualificaciones aprobados en Australia y en otros países, así como los puntos de referencia (*benchmarks*) definidos colegiadamente implementados en el Reino Unido, han demostrado ser generales y de enfoque eminentemente formativo en lugar de normativo. La contribución más importante de los marcos de cualificaciones es el enfoque en los resultados del aprendizaje de los estudiantes en lugar de los contenidos de los programas.

34 Véase, por ejemplo, Dill & Beerkens, 2012.

3.2 Análisis del CNED

El desarrollo de un MNC contempla un conjunto de aspectos conceptuales y metodológicos que necesitan de la participación de educadores expertos en los distintos niveles para su definición, y hacerlos explícitos; la formalización de descriptores de niveles de aprendizaje; la medición de la carga de trabajo relacionada con los sistemas de acumulación y transferencia de créditos; la existencia de perfiles de las cualificaciones, y la conexión con un sistema de aseguramiento de la calidad. Dada la limitada experiencia con marcos de cualificaciones a nivel nacional, en el proceso de diseño de un MNC para nuestro país, es aconsejable contar con la asesoría de expertos internacionales y utilizar un enfoque incremental en su desarrollo e implementación. En la misma línea, siguiendo la experiencia de algunos países, es práctico ir construyendo un MNC a partir de los marcos de cualificaciones sectoriales existentes, potenciando así el aprendizaje acumulado y los avances ya realizados en este ámbito a nivel privado (sector minero e Inacap) y público (ChileValora y Sence).

Por lo tanto, un MNC que quiere cumplir su propósito ordenador e inclusivo para promover el desarrollo de las personas, ha de gestarse como un constructo social, no como una herramienta reguladora, consensado entre educación y sector productivo para su pertinencia y transparencia, y que recoja las particularidades de cada nivel formativo. Requiere de una estrategia política amplia y resulta crítico cautelar los procesos de identificación/descripción de las competencias y definición de las

cualificaciones y, según el diseño adoptado, la solidez de los procesos de acreditación de los programas de formación y de los procedimientos de evaluación y certificación de cualificaciones utilizados por el Sistema Nacional de Cualificaciones. La evidencia internacional indica que son procesos largos y que sólo su fase de implementación preliminar podría durar 5 años.

El CNED estima que la elaboración de un Marco Nacional de Cualificaciones responde de manera eficaz y eficiente al desafío provocado por la expansión y diversificación de la educación superior, el cual ha redundado en grandes disparidades en cuanto a la calidad de los programas de estudio, poca transparencia de los perfiles de egreso e incongruencia con las necesidades del ámbito laboral.

Ahora bien, y sin perjuicio de las mejoras en articulación y legibilidad que puedan lograrse mediante el desarrollo y establecimiento de un MNC, resulta necesario abordar en paralelo la definición sustantiva de las diferentes clases de títulos y grados que se contemplarán en el sistema de educación superior, y determinar si las universidades podrán seguir impartiendo carreras técnicas y profesionales sin licenciatura. La propuesta del Ministerio plantea la necesidad de establecer una definición sustantiva de los tipos de IES –que el Consejo comparte- pero no se refiere a la definición de los títulos, cuestión que es fundamental³⁵.

35 Como señaló el CNED en su postura frente al INFORME BOLETÍN 3849-04 (Proyecto de Ley, que confiere el carácter de título profesional universitario a diversas carreras de la salud), desde el punto de vista legal, no hay elementos sustantivos para diferenciar la formación universitaria de la formación profesional

en institutos profesionales. Al definir los títulos y grados, la ley no permite construir líneas diferenciadoras claras entre ellos; más aun, al referirse al grado de magíster, termina por homologar una licenciatura con un título profesional (Art. 54 LGE).

4. ACCESO Y FINANCIAMIENTO

El Consejo considera que la existencia de un sistema único de admisión debe contemplar distintos instrumentos que permitan a la IES identificar el mérito de los estudiantes, respetando la diversidad de los proyectos educativos y su autonomía.

Resulta fundamental que la educación superior reconozca el mérito de los estudiantes y, según su excelencia académica y la mantención de ésta durante su formación, tengan derecho a acceder y mantener sus plazas formativas.

Las políticas públicas orientadas a mejorar el acceso de los estudiantes con mérito provenientes de familias de menores ingresos deben ir acompañadas de iniciativas para su permanencia y titulación, salvaguardando la calidad de la educación recibida, acompañada del adecuado seguimiento de los estudiantes.

4.1 Antecedentes

Respecto de los sistemas de ingreso a la educación superior, la evidencia comparada muestra sistemas variados y complejos, coexistiendo en muchos casos distintas pruebas estandarizadas que se complementan con otros tipos de evaluaciones. En general, estos sistemas no son centralizados, sino que dependen de cada IES que fija sus políticas de ingreso en coherencia con su misión.

En cuanto al financiamiento, junto con la expansión de la educación superior y las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad del sistema y aumentar la participación y el acceso a la educación superior, la experiencia internacional muestra una tendencia hacia la diversificación de ingresos para las IES. Los aportes que tradicionalmente asignaba el Estado directamente a las instituciones experimentaron una modificación en las fórmulas de asignación y fueron complementados con aportes privados³⁶.

La relevancia de la rendición de cuentas y la importancia de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, motivó la revisión de los mecanismos de transferencia de recursos por parte del Estado. Así, en la mayoría de los países de la OECD el aporte estatal a las IES sigue fórmulas de financiamiento de acuerdo con indicadores de desempeño (basado en resultados de los estudiantes, nivel de matrícula, cumplimiento de objetivos, entre otros) y existen diversos mecanismos para el financiamiento público

de la investigación y de otras actividades propias de las IES³⁷.

Por otra parte, el contexto de austeridad financiera llevó a que muchos países adoptaran el cobro de aranceles, transfiriendo así parte del costo de la educación superior a los estudiantes y sus familias, lo que ha sido resistido en mayor o menor medida, dependiendo de la historia del sistema y de posturas ideológicas³⁸. Existen distintos mecanismos para el cobro de aranceles: durante la educación superior (pago inmediato) o luego de terminar los estudios (pago posterior) y los aranceles pueden ser de aplicación general o diferenciada³⁹.

Con el objeto de promover una mayor equidad y acceso, el cobro de aranceles ha ido acompañado de ayudas estudiantiles en forma de becas y créditos estatales, resguardando que se cumplan estándares de calidad y excelencia en la educación superior⁴⁰. Las ayudas estudiantiles tienen diversos formatos: becas de acuerdo a necesidad socioeconómica y condiciones de mérito, y créditos con garantía estatal donde un gran número de países ha optado por un sistema de créditos contingente al ingreso. Los beneficios otorgados por las ayudas también varían; así, algunos financian los costos de arancel y matrícula y otros cubren además los costos de mantención. Para el caso de los créditos también existen diferencias respecto de las tasas de interés, periodos de gracia, administración y criterios de asignación, entre otros.

36 Véase, por ejemplo, Eurydice, 2006; Johnstone, 2014.

37 Véase, por ejemplo, EUA, 2013

38 Véase, por ejemplo, Johnstone, 2010.

39 Por ejemplo, las IES en Australia cuentan con un sistema mixto, donde existen estudiantes que no pagan aranceles y otros que sí lo hacen al finalizar sus estudios.

40 Véase, por ejemplo, OECD, 2014.

4.2 Análisis del CNED

Respecto del ingreso de los estudiantes, el CNED coincide con la necesidad de mejorar los mecanismos de acceso de los sectores más vulnerables, combinando criterios de selección e inclusión, de tal forma de proveer mayores oportunidades, configurando un sistema único de admisión. Sin embargo, es necesario que primero se establezca con claridad en qué consiste dicho sistema único y cuál es el concepto de mérito o excelencia que se contempla. En opinión del Consejo, el sistema único debe comprender una batería de instrumentos de selección, que no necesariamente debe estar diseñadas a nivel central, que resguarde la facultad de las IES de determinar su admisión, y que además considere de manera diferenciada al sector universitario, a la formación profesional y técnica de nivel superior⁴¹.

La implementación de este sistema requiere tiempo y desarrollo de la capacidad técnica para responder más oportunamente a las nuevas necesidades y desafíos. Como antecedente, se cuenta con la evidencia de los cambios de la PAA a la PSU; y de una evaluación a esta última que levantó sugerencias de mejora que se han implementado parcialmente.

Por otra parte, si el objetivo de los cambios apunta a mejorar la equidad y calidad del sistema de educación superior, se requieren mecanismos que garanticen el acceso, la permanencia y el egreso de la educación superior de estudiantes con mérito provenientes de familias de bajos ingresos, con la exigencia de que mantengan sus niveles de excelencia, siendo también necesarios los resguardos para que las IES ofrezcan educación de calidad. Ello, porque la gratuidad en sí misma no garantiza su participación en el sistema, por lo que es necesario considerar mecanismos que permitan tanto el ingreso como la titulación. Dichos mecanismos no se relacionan exclusivamente con el financiamiento sino también con medidas de acompañamiento e iniciativas orientadas a compatibilizar trabajo y estudio, entre otros.

Finalmente, es importante considerar que si los mecanismos y procedimientos no son los adecuados, existe el riesgo de generar comportamientos y resultados no deseados, de diversa índole, como por ejemplo, inconsistencias entre las necesidades, la pertinencia de las alternativas académicas y sus beneficios para la

sociedad; el desincentivo a la progresión académica; el desincentivo a la eficiencia de la gestión institucional, y las dificultades para proyectar el desarrollo institucional ante un presupuesto incierto, entre otros.

En cuanto al financiamiento, el cálculo de los costos de la educación superior es una tarea compleja. Ello, porque las IES realizan diferentes actividades vinculadas entre sí, como la docencia, investigación y vinculación con el medio, con claras externalidades y sinergias, donde la docencia o investigación en una disciplina utiliza el apoyo de otras áreas.

Con respecto a la determinación de aranceles que reflejen el costo de la docencia, no es claro que exista la capacidad instalada para determinar los costos de transferencia entre las actividades de las IES y la cuantificación de todos los componentes de las funciones propias de la educación superior. Además, no se han clarificado cuáles son las consideraciones para estimar los costos a nivel de programas, carreras, horario, diferenciando entre IES, y tampoco se ha determinado qué unidad de análisis resulta más pertinente para estos efectos. No ha sido posible encontrar casos en que se designe por ley una comisión técnica encargada de fijar aranceles y, por otra parte, no es claro que la transferencia basada en aranceles para financiar la docencia sea la mejor alternativa para la equidad y calidad del sistema⁴².

Existen distintos mecanismos de transferencia de recursos por parte del Estado a las IES; el aporte en base a desempeño promueve la eficiencia e innovación del sector. Los recursos públicos asignados en base al desempeño deben contar con un adecuado balance de las actividades y funciones propias de una IES junto a mecanismos para considerar aquellas dimensiones difíciles de cuantificar. La transferencia de aportes del Estado de acuerdo con los niveles de matrícula debe ser aplicada con precaución para no poner en riesgo la calidad de la educación otorgada.

Por otra parte, cabe tener presente que en el contexto nacional, y de acuerdo con un análisis realizado por el CNED, los estudiantes más vulnerables (primeros dos quintiles de ingreso) se matriculan mayoritariamente en centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades privadas. Respecto de la estructura

41 Es conveniente evaluar por ejemplo, la posibilidad de incorporar distintos momentos para los procesos de admisión de primer año.

42 En Alemania, donde a partir del año 2014 las IES no cobran aranceles, la transferencia por parte del Estado se realiza a través de la negociación presupuestaria de cada IES, en base anual o bienal (Kehm, 2014).

legal de las IES, las constituidas como sociedades albergan aproximadamente a un 71% de los estudiantes de los primeros dos quintiles de ingreso, mientras que las fundaciones y corporaciones de

derecho privado, al 29%. En consecuencia, resulta relevante transparentar estándares de calidad y criterios de elegibilidad de las IES para optar al financiamiento.

CONCLUSIONES

Como se ha señalado, el CNED considera que cualquier reforma al sistema de educación superior, más que centrarse en la relación del Estado con las IES, debe tener como eje al estudiante y sus logros de aprendizaje.

En cuanto al sistema de aseguramiento de la calidad, en particular, resulta necesario definir los objetivos que se quieren lograr, de manera de poder crear los mecanismos adecuados para ello y definir la institucionalidad necesaria y más pertinente. En este sentido, debe haber claridad sobre las distintas funciones que puede cumplir un sistema de aseguramiento de la calidad, distinguiendo claramente entre el control, la evaluación y la mejora continua; y ello ser consecuente con la decisión de hacer obligatorios o voluntarios los procesos correspondientes. Estos distintos objetivos requieren de diferentes procedimientos y mecanismos para su correcta implementación. Si las distintas funciones quedan radicadas en una sola institución, será necesario entonces que dentro de ésta se produzca una adecuada delimitación y especialización para abordar los distintos procesos.

Cabría poner especial atención a la relación de estos procesos con la autonomía de las IES, cuidando no atribuir a los instrumentos de aseguramiento de la calidad propósitos distintos de aquellos para los que han sido diseñados, y no afectando la autonomía de las IES. Intentar regular el crecimiento inorgánico de las IES (en matrícula y programas) o establecer como consecuencia el cierre de una institución por no obtener la acreditación, constituyen ejemplos de que este aspecto debe ser revisado.

Sin perjuicio de que es posible revisar y mejorar las exigencias para las nuevas IES que ingresan al sistema, la decisión de que éstas nazcan autónomas resulta contradictoria con la evidencia de la experiencia nacional, en la cual el 48% de instituciones perdieron su reconocimiento oficial por incumplimiento de condiciones mínimas durante el licenciamiento. Por otra parte, la evidencia internacional sugiere la necesidad de que exista una supervisión sistemática al funcionamiento de estas instituciones nuevas por un periodo, antes de

declararlas autónomas. Además, las IES autónomas debieran ser monitoreadas periódicamente en el cumplimiento de los requisitos para mantener su reconocimiento oficial.

Respecto de la integración de la acreditación institucional y de programas, se advierte que pueden existir dificultades en su implementación, considerando que no se contempla la existencia de agencias privadas, u otras entidades colaboradoras, y que serán muchos los programas que deberán ser sometidos a acreditación.

En lo referido a la institucionalidad, debe tenerse presente que la tendencia internacional ha sido crear agencias supra-institucionales autónomas, de manera de establecer un adecuado equilibrio de funciones con contrapesos apropiados. Ello debe permitir que se cumplan los diferentes roles del sistema: provisión de información, aseguramiento de condiciones mínimas, aseguramiento de la calidad, y sistema de control de la evaluación (evaluación de los organismos evaluadores). En estos aspectos, la Reforma debiera considerar y recoger, en lo pertinente, la experiencia de los organismos que hoy constituyen el sistema nacional de aseguramiento de la calidad.

Sobre el Marco Nacional de Cualificaciones, el Consejo valora que la propuesta contemple dar continuidad a la iniciativa de establecer un instrumento de esa naturaleza en el país, pero considera necesario que se tenga presente que aquél no es un mecanismo regulador, sino que tiene por objeto reconocer conocimientos, destrezas y habilidades de las personas a lo largo de un continuo de niveles definidos, y con ello, favorecer la articulación y legibilidad de los distintos niveles educativos. También es necesario evitar el riesgo de instalar estándares a través de este instrumento, y además se debe considerar el largo tiempo de diseño e implementación de un instrumento de política educativa como este, el cual requiere ser validado y apropiado por el conjunto de agentes, públicos y privados, del ámbito educativo, de la capacitación y del mundo profesional y productivo.

En materia de acceso y financiamiento, se plantean diversas cuestiones que requieren de definiciones previas y consensos. Queda en duda la pertinencia de transferir recursos del Estado a las IES en base a la estimación de un valor de arancel que refleje el costo de la docencia calculado por un panel técnico. El cálculo de costos en educación es una tarea compleja que debe reconocer las distintas funciones propias de las IES y el aporte de recursos debe considerar el desempeño institucional. Además, cabe preguntarse cómo la gratuidad contribuirá al acceso, permanencia y titulación de los estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos al sistema, sin la implementación de un sistema de ingreso a la educación superior que reconozca el mérito o excelencia en distintas dimensiones, la diversidad de alternativas y la autonomía de las instituciones.

Finalmente, es pertinente señalar que una política pública de esta envergadura requiere de una etapa de implementación y la experiencia internacional sugiere cambios graduales, que permitan espacios para comunicar con claridad los objetivos, regulaciones y consecuencias en los ámbitos que se abordan. La gradualidad en los cambios también exige prever distintos escenarios de transición y anticipar, en lo posible, las dificultades que de ellos pueden derivar, de manera de permitir una progresiva implementación del nuevo diseño. Además, resulta fundamental evaluar la capacidad técnica de aplicación y los costos asociados a las mejoras a realizar, no sólo los recursos involucrados (como los aranceles de la acreditación entre muchos otros), sino también los costos de oportunidad y eventuales externalidades.

Referencias

- Alexander, F. (2000). The Changing Face of Accountability: Monitoring and Assessing Institutional Performance in Higher Education. *Journal of Higher Education*, v71 N4 p411-31 Jul-Aug 2000.
- Atria, R. y Lemaitre, M. (2014). El Aseguramiento de la Calidad en el Escenario Cambiante de la Educación Superior. *Estudios Sociales*, N° 122, Santiago: CPU.
- Billing, D. (2004). International Comparisons and Trends in External Quality Assurance of Higher Education: Commonality or Diversity? *Higher Education*, Vol. 47, No. 1, pp. 113-137.
- Brennan, J., & Shah, T. (2000). Quality Assessment and Institutional Change: Experiences from 14 Countries. *Higher Education*, Vol. 40, No. 3 (Oct., 2000), pp. 331-349.
- D'Andrea, V. (2007). Improving teaching and learning in higher education: Can learning theory add value to quality reviews. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker & M. Rosa J. (Eds.), *Quality assurance in higher education. trends in regulation, translation and transformation* (pp. 209-224). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Chevaillier, T. (2003). Country Report France. In Schwarz, S.y D.F. Westerheijden (Eds). *Accreditation in the Framework of Evaluation Activities*. Shaping the European Area of Higher Education and Research. Berlin: Hamack-Haus.
- Dill, D. & Beerkens, M. (2012). Designing the framework conditions for assuring academic standards: Lessons learned about professional, market, and government regulation of academic quality. *Higher Education*, 65, 341–357.
- El-Khawas, E. (1998). Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead. The World Bank.
- Espinoza, O (2010). Los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en América Latina .*Ákádemeia*, Revista Digital Universidad UCINF, 1 (1): 7–22, agosto.
- ESMU, 2009. Higher Education Governance Reforms Across Europe. European Centre for Strategic Management of Universities.
- EUA (2013). Designing Strategies for Efficient Funding of Higher Education in Europe. European University Association.

- Eurydice (2006). Higher Education Governance in Europe Policies, structures, funding and academic staff. European Commission (Directorate-General for Education and Culture).
- Hämäläinen, K., J. Haakstad, J. Kangasniemi, T. Lindeberg, M. Sjölund (2001). Quality Assurance in the Nordic Higher Education – accreditation-like practices. (ENQA occasional papers 2) Helsinki: European Network for Quality Assurance in Higher Education.
- Jarvis, D. (2014). Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education—A critical introduction. *Policy and Society*. 155-166.
- Jeliazkova, M.& Westerheijden, F. (2002). Systemic Adaptation to a Changing Environment: Towards a Next Generation of Quality Assurance Models. *Higher Education*, Higher Education and its Clients: Institutional Responses to Changes in Demand and in Environment. Vol. 44, No. 3.4, pp. 433-448.
- Johnstone, D. (2014). Financing Higher Education: Worldwide Perspectives and Policy Options.
- Johnstone, D. & Marcucci, P. Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay? Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010.
- Kehm, B. (2014). How Germany Managed to Abolish University Tuition Fees. Obtenido de <http://theconversation.com/how-germany-managed-to-abolish-university-tuition-fees-32529>.
- Koslowski III, F. (2006). Quality and assessment in context: a brief review. *Quality Assurance in Education*, Vol. 14 Iss: 3, pp.277 – 288.
- OECD (2010). Governance and quality guidelines in Higher Education. A Review of Governance Arrangements And Quality Assurance Guidelines. Fabrice Hénard, Alexander Mitterle.
- OECD (2014). The State of Higher Education. The OECD Higher Education Programme (IMHE).
- Perellon, J. F. (2007). Analysing Quality Assurance in Higher Education: Proposals for a Conceptual Framework and Methodological Implications. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker & M. Rosa J. (Eds.), *Quality assurance in higher education. trends in regulation, translation and transformation* (pp. 209-224). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Pires, Sueli, y Lemaitre, María José. (2008). Sistemas de Acreditación y Evaluación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Gazzola, A., y Didriksson, A (eds). Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. Colombia: IESALC UNESCO: pp. 297-318.
- Premforms, R. (1992). Policy Analysis. Clark B and G Neave (eds). Encyclopedia of Higher Education. Oxford, UK and New York: Pergamon Press, 1992, 13-39.
- Schwarz, S. & Westerheijden, D. (2004). “Accreditation in the Framework of Evaluation Activities: A Comparative Study in the European Higher Education Area.” Schwarz, S.y D.F. Westerheijden (eds). Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Stensaker, B. (2003). “Trance, Transparency and Transformation: the impact of external quality monitoring on higher education”, *Quality in Higher Education*, Vol. 9, N° 2.
- Van Vught, F. & Westerheijden, D. (1994). Towards a general model of quality assessment in higher education. *Higher Education*, 28, 335-371.
- Westerheijden, D. (2007). States and Europe and Quality of Higher Education. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker & M. Rosa J. (Eds.), *Quality assurance in higher education. trends in regulation, translation and transformation* (pp. 209-224). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Wilger, A. (1997). Quality Assurance in Higher Education: A Literature Review. National Center for Postsecondary Improvements.