



OPORTUNIDADES DE MEJORAS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LAS PROPUESTAS DE CRITERIOS Y ESTÁNDARES

Lunes 21 de septiembre de 2020

Antecedentes

La Comisión Nacional de Acreditación (CNA), dando cumplimiento a lo indicado en la Ley N°21.091 de Educación Superior se encuentra elaborando las propuestas de nuevos Criterios y Estándares para los distintos procesos de acreditación de instituciones y programas. En este marco, la CNA ha hecho llegar al Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINACES) una serie de propuestas, respecto de las cuales el Consejo Nacional de Educación (CNEC) se ha pronunciado por escrito.

Hasta la fecha, el CNEC ha hecho llegar observaciones a las propuestas de Criterios y Estándares de la CNA para Acreditación Institucional para los Subsistemas Universitario y Técnico-Profesional (primera y segunda presentación), y para Acreditación de Programas de Pedagogía, Odontología, Doctorado, Especialidades Médicas y Odontológicas, Magíster Académico y Profesional y, más recientemente, Medicina.

El presente documento entrega la opinión del CNEC ante la oportunidad que se tiene como Sistema de Aseguramiento de la Calidad para avanzar en mejoras sustantivas, además reitera algunas observaciones generales sobre las propuestas de Criterios y Estándares.

Oportunidad de Mejoras Sustantivas para el Aseguramiento de la Calidad

El Consejo Nacional de Educación considera que, en el marco de la nueva institucionalidad, la reflexión respecto de los Criterios y Estándares debe darse en sintonía con un análisis crítico y constructivo, no solo del sistema de acreditación, sino también del sistema de aseguramiento de la calidad en su conjunto.

Aunque se reconoce la exigencia legal de actualización de los Criterios y Estándares, ésta, al mismo tiempo, es una oportunidad estratégica para marcar una nueva etapa del sistema de aseguramiento de la calidad como un todo. A pesar de que este proceso parecería meramente instrumental, en realidad y considerando una visión sistémica, es la oportunidad para una profunda mejora y articulación de los mecanismos e instrumentos que se combinan y operan en los distintos niveles del aseguramiento de la calidad en la educación superior.

Por ello se considera relevante realizar una mirada global y sistémica del proceso de elaboración de Criterios y Estándares, que incluya a los distintos actores para su involucramiento y retroalimentación constructiva. Una amplia participación contribuiría de mejor manera a la resignificación de los procesos e instrumentos de aseguramiento de la calidad. Esto resulta particularmente relevante, pues para una instalación exitosa no basta que el diseño posea altos estándares de calidad, cuestión hoy no necesariamente lograda, sino y principalmente, estos sean percibidos como el fruto de un proceso abierto de diálogo en el que los actores relevantes estuvieron activamente involucrados.

Hoy se tiene la oportunidad de reorientar el sistema, ubicando a la CNA más intensamente que hasta ahora en un rol acorde de evaluación y fomento de la calidad, distanciándola de una perspectiva de auditoría y de fiscalización, más aún al ahora existir una Superintendencia, organización que naturalmente atenderá al rol de control y fiscalización. Esta debe ser una oportunidad para alejarse de una visión de la acreditación como una actividad de control a las instituciones de educación superior (IES), para avanzar decididamente hacia una que aporte al desarrollo de capacidades y promoción continua de la calidad de las instituciones y programas.

En esta nueva etapa es clave entender a la acreditación en un sentido académico, ello más allá de un proceso centrado en aspectos jurídicos o de fiscalización, especialmente en un contexto de mayor diferenciación funcional del SINACES con la creación de la Superintendencia de Educación Superior. Existe espacio para concentrarse en tareas que no

han sido suficientemente abordadas respecto de los micro procesos presentes en la acreditación. Son posibles la revisión y mejora de esos procesos, entre ellos la autoevaluación y visita de pares (su selección y entrenamiento, entre otros), los procesos de toma de decisiones de la CNA, así como también el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos, focalizados ahora en el apoyo a las instituciones para la creación de capacidades y la instalación a su interior de una cultura de la calidad.

Por ser esta una oportunidad estratégica, la actualización de los Criterios y Estándares y el mejoramiento en general de los procesos de aseguramiento de la calidad, es el momento de ofrecer certezas y señales evidentes de apertura¹, sobre la base de procesos iterativos claros y transparentes, con garantías de imparcialidad a nivel de cada uno de los procedimientos, instrumentos y etapas.

Como ya se señaló antes, para avanzar hacia un sistema flexible, adecuado y útil para el mejoramiento, es importante abordar la discusión sobre los Criterios y Estándares en relación con otros mecanismos, procesos e instrumentos de la acreditación. Es relevante analizar los distintos cuerpos de Criterios y Estándares desde la perspectiva de su uso en el Informe de Autoevaluación, el que debe estar centrado en aquello que es indicador de calidad, evitando que éste se convierta en un proceso ritualizado o cuyo objetivo sea "saltar la valla". Asimismo, los Criterios y Estándares serán utilizados por los pares evaluadores en las visitas, quienes deben asimilarlos y aplicarlos con validez en sus análisis, ponderando adecuadamente las legítimas diferencias entre las distintas instituciones y programas. También, los nuevos Criterios y Estándares, deben favorecer la recuperación de un sentido académico, de modo de entregar retroalimentación pertinente y útil para la mejora de la calidad.

Es relevante que la discusión sobre la actualización de los Criterios y Estándares se realice con miras tanto a la experiencia nacional como internacional, de modo que el resultado provea de puntos de referencia efectivos para el aseguramiento de la calidad. En particular, los Criterios y Estándares deberían reconocer los elementos claves a combinar en los procesos de implementación, gestión y evaluación. En la experiencia internacional destaca el "*Code of Quality*" del Reino Unido², que incluye una expresión clara y sucinta de las expectativas que se tienen de las instituciones y programas respecto de los estándares de calidad, su establecimiento, gestión y actualización, siempre en miras de la mejora continua.

Los Criterios y Estándares deben permitir derivar las prácticas que efectivamente demuestren la manera de proceder y el desempeño esperado de la institución o programa, para el cumplimiento de las expectativas y la entrega de una experiencia positiva de aprendizaje para los estudiantes. La normativa británica, incluye las prácticas básicas que deben ser demostradas por la totalidad de las instituciones y las prácticas comunes que, si bien no son parte de la regulación, las instituciones pueden incorporarlas en el cumplimiento de su misión, en su contexto particular y en atención a las necesidades de sus estudiantes. Ese tipo de consideraciones permitiría diseñar unos Criterios y Estándares más livianos y precisos, los cuales a la vez se pudieran adaptar a la valiosa diversidad de proyectos institucionales presentes en la educación superior chilena.

Por último y para contextualizar el importante hito que representa la instalación de los Criterios y Estándares en el sistema de aseguramiento de la calidad chileno, resulta útil refrescar algunos elementos de su propia trayectoria, su origen e historia reciente. Los primeros experimentos, previos al momento de su instalación formal ocurrieron hacia fines de la década del 90 y primera mitad de la década del 2000, consistieron en la incorporación voluntaria de las instituciones en un proceso de certificación de la calidad, primero de programas y luego de las instituciones. Las

¹Sabemos que se realizó un proceso de consulta de acuerdo con lo exigido en la ley, sin embargo, consideramos conveniente entregar más información acerca de cómo las opiniones de los distintos grupos fueron recogidas, así como la necesidad de mantener un diálogo con los distintos actores relevantes durante la elaboración y especialmente una vez dispuesto un borrador final. Resulta evidente que la distancia temporal entre el proceso de consulta previo y la entrega de la propuesta, al haberse invisibilizado los pasos intermedios, puede implicar un alto riesgo de que se instale una fuerte desconfianza e intensas críticas.

² Se utiliza como ejemplo este caso, pudiendo mostrarse otros, debido a que es explícito al señalar las expectativas, gestión e implementación.

experiencias de la Comisión de Evaluación de la Calidad de Programas de Posgrado (CONAP) y Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) que fueron impulsadas por el ministerio, lentamente persuadieron a las propias IES acerca de la utilidad de instalar mecanismos de aseguramiento de la calidad, ello como una ayuda para su mejora continua. Al inicio de la segunda mitad de la década del 2000, existiendo cierto consenso y validada la utilidad de la acreditación, se logró formalizarla en una ley, la cual opera desde hace 14 años. Esa acreditación era voluntaria, aunque su obtención se asoció al acceso a recursos estatales, en todo caso y más allá de esos titulares, este sistema puso en tensión e impulsó a las instituciones a observar su propio desarrollo de largo plazo y a estructurar planes estratégicos para lograrlo, también les impelió a centrarse en una mirada más atenta de sus procesos de mejora continua, diversos estudios reconocen esto como un gran avance, incluyendo la evaluación comprehensiva que realizó la OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en Chile el año 2013. Sin embargo la otra cara, luego de una experiencia de cierta duración es que los procesos de acreditación han tendido a rutinizarse. Los escasos e inefectivos controles a las instituciones autónomas contribuyeron también a que la actividad de la CNA se desplazaría hacia una de auditoría y control, más que de evaluación y fomento de la calidad. Ahora que la ley hace obligatoria la acreditación, se abre una oportunidad de concentrar organismos como la CNA (el propio CNED en lo que le compete) en labores de evaluación y fomento de la mejora continua.

Ahora, en que los cambios introducidos a la acreditación y al sistema de aseguramiento de la calidad son significativos, se puede iniciar una nueva etapa en la trayectoria antes descrita. La acreditación se ha convertido en obligatoria, condición para el reconocimiento oficial y con consecuencias más fuertes asociadas a recursos (Ej. Gratuidad) y, además, se busca superar los modelos preexistentes de acreditación institucional y de programas para reemplazarlos por un nuevo proceso denominado integral-Institucional y muestra aleatoria de programas que son observados en función del desarrollo institucional-. Se ha establecido también un nuevo modelo de gobernanza del sistema de aseguramiento, creando una Subsecretaría y Superintendencia de Educación Superior, lo que necesariamente reordena los roles y tareas de las diversas agencias del Estado encargadas del aseguramiento, en particular de la CNA, y también del CNED. Por lo descrito, los Criterios y Estándares son una oportunidad estratégica que haría posible a estos organismos reorientar su trabajo hacia funciones del aseguramiento de la calidad en que las que se le requiere y resultan esenciales e insustituibles.

Como se señaló antes, esto debiera significar también la realización de un esfuerzo muy importante de revisión de los mecanismos e instrumentos existentes en la acreditación (autoevaluación, visita de pares, reporte y decisiones, entre otros) y, también, para la elaboración de nuevos mecanismos e instrumentos, orientados ahora al fomento de la calidad, un aspecto poco desarrollado y muy desdibujado en nuestro actual sistema de aseguramiento.

A las expectativas y prácticas señaladas en esta sección, se agregan recomendaciones y sugerencias sobre el conjunto de propuestas presentadas.

Observaciones Generales sobre las propuestas de Criterios y Estándares

Valoramos la discusión que se ha realizado en SINACES sobre los nuevos Criterios y Estándares; sin embargo, desconocemos si las opiniones de sus miembros han sido sistemáticamente consideradas³, en particular existe un conjunto de estos juicios reiterados y que aplican para el conjunto de las propuestas revisadas a la fecha.

En este sentido, y como ya se ha destacado en las entregas anteriores, desde el CNED se considera importante reiterar 14 comentarios generales que debieran ser abordados adecuadamente en las nuevas propuestas. Se cree contribuirán al logro de un cuerpo de Criterios y Estándares, comprensible, útil, que constituya un todo coherente y contribuya a una visión sistémica que oriente a todos quienes participan en los procesos de acreditación:

³ Se requiere se ponderen en la elaboración de nuevas versiones, para luego reportar su incorporación o justificar su omisión de manera explícita y fundada en siguientes propuestas o versiones.

1. Garantizar la coherencia sistémica entre los distintos cuerpos de Criterios y Estándares.
2. Clarificar cómo la propuesta actual resuelve los problemas de los Criterios vigentes.
3. Incorporar una introducción que permita entender los conceptos y definiciones básicas de cada cuerpo.
4. Homogeneizar la definición y operacionalización de criterios y estándares.
5. Clarificar el concepto de los estándares críticos y justificar adecuadamente su denominación.
6. Revisar la naturaleza de los descriptores, mejorarlos y uniformarlos según corresponda.
7. Fortalecer el foco en el proceso formativo, sus resultados y orientarse hacia la centralidad del estudiante y sus aprendizajes.
8. Balancear el disímil desarrollo entre los criterios y estándares de los distintos subsistemas y programas.
9. Reducir la cantidad de Criterios y Estándares, sin sacrificar exhaustividad ni equilibrio temático. En algunos casos, tal vez la mayoría, pudiera implicar su reducción y en otros, una minoría, subsanar ausencias que no deseables.
10. Verificar que los estándares incorporen todos los aspectos señalados en los criterios, ya que en varios casos esto no ocurre.
11. Explicitar el sentido de progresión entre estándares, expresando cambios cualitativos entre niveles.
12. Esa progresión también pudiera lograr descriptores livianos y precisos que a la vez reconozcan la valiosa diversidad de proyectos institucionales presentes en la educación superior chilena.
13. Reconsiderar el sistema de notación de Criterios y Estándares que actualmente resulta confuso.
14. Favorecer análisis contextual flexible, respetando autonomía, diversidad y evitando excesiva prescripción.
15. Revisar la redacción y precisar el uso de términos como "adecuados", "suficientes", "idóneos", entre otros.

Consideramos que el propósito de la Ley N°21.091 es establecer un sistema más eficiente y efectivo para el aseguramiento de la calidad, para ello el espíritu de la progresión a través de los estándares resulta fundamental. Sin embargo, aunque consideramos que la idea de progresión sobre la base de estándares correlativos y ascendentes puede ser adecuada, no vemos necesario someter lo formal a lo sustantivo, por lo que no resulta necesario exigir tres niveles de estándares por cada uno de los criterios. Esto, muchas veces, termina desbalanceando los descriptores, forzando la progresión y obligando a incorporar conceptos de crítico y esencial sin una justificación adecuada, lo que muchas veces complejiza más de lo necesario y oscurece más de lo que ilumina.

El sistema de aseguramiento de la calidad, si busca fortalecer la confianza de instituciones y de la ciudadanía, debe tomar esta oportunidad para reflexionar, identificar sus fortalezas y debilidades, y para avanzar coordinadamente hacia mejores soluciones, procesos más simples y claros, y en general un mejor sistema de aseguramiento. Los Criterios y Estándares deben implementarse sobre la base de un concepto y una operacionalización clara de lo que será la Acreditación Integral, así como sobre el sentido y el procedimiento que se utilizará para identificar la Muestra de Carreras que serán evaluadas. La necesidad de señales claras es especialmente importante dado que el uso de los resultados de la acreditación tiene altísimas consecuencias para instituciones y programas.

Finalmente, aunque las propuestas de Criterios y Estándares resultaron abultadas y extensas, no necesariamente son exhaustivas respecto de focos o énfasis de alta importancia para la realidad actual de la educación superior nacional y global. Muestra de ello es la poca visibilidad de aspectos como los ambientes tecnológicos de apoyo para la formación y la gestión institucional, un mayor énfasis en la evaluación de la efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como el reconocimiento en todos los cuerpos de Criterios y Estándares de la experiencia y bienestar estudiantil. Las actuales condiciones de la educación superior exigen una consideración mucho mayor de la articulación y de que, la acreditación contribuya a facilitar trayectorias educacionales flexibles y de calidad, entre otras temáticas que se estima no están suficientemente reflejadas en las propuestas.