Revisión de Políticas Nacionales de Educación

El Aseguramiento de la Calidad en la Educacion Superior en Chile

OCDE

Revisión de Políticas Nacionales de Educación

El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile 2013

OCDE

MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

ISBN 978-92-64-19168-6 (impresa)
ISBN 978-92-64-19169-3 (PDF)
http://dx.doi.org/10.1787/9789264191693-es

Serie: Revisión de Políticas Nacionales de Educación
ISSN 2221-6901 (impresa)
ISSN 1990-021X (en linea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada © Anton Andronov/Fotolia.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OCDE 2013

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

En las últimas décadas la educación superior de la mayoría de los países de la OCDE se ha caracterizado por el crecimiento y la diversidad. Hoy en día, la educación superior ofrece una amplia variedad de programas educativos y de formación a un alumnado cada vez más heterogéneo, prácticamente inimaginable en el pasado. Uno de los principales desafíos al que se enfrentan los gobiernos es el de cómo abordar la persistente desigualdad en el acceso a la educación post-secundaria de alta calidad. Cuando en 2006 los ministros de la OCDE se reunieron para analizar la evolución de la educación superior, una de las conclusiones clave del análisis fue la necesidad de dar a las políticas un enfoque basado en la calidad y no en la cantidad, en los resultados del aprendizaje y no en el número de estudiantes. En un sistema de naturaleza diversa y formado por instituciones autónomas es fundamental encontrar el enfoque adecuado para hacer accesible una educación de calidad a toda la población y para que los titulados estén preparados para participar eficazmente en una economía y una sociedad basadas en el conocimiento.

Chile no es una excepción a esta tendencia. En las últimas dos décadas la educación superior chilena ha experimentado un aumento espectacular del número de estudiantes y un rápido crecimiento en la variedad de instituciones y programas que se ofrecen. Sin embargo, la mayor participación y la diversificación son sólo una parte de esta realidad. La sociedad chilena sigue siendo muy desigual en términos económicos y sociales y la calidad de los programas académicos, técnicos y profesionales que se ofrecen no es uniforme. El hecho de que los estudiantes chilenos, o sus familias, tengan que pagar directamente una parte sustancial del coste de los cursos ha centrado la atención en la relación calidad-precio de la enseñanza y en las posibilidades de encontrar una carrera profesional que merezca la pena una vez obtenida la titulación. Establecer una cultura de la calidad en la educación superior que vaya más allá de la acreditación y suministrar información precisa y fiable se han convertido en temas de interés no sólo para las instituciones, los estudiantes y los empleadores, sino también para un público más amplio.

Por estos motivos, se ha realizado el presente informe sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior chilena a petición del Gobierno de Chile. El informe tiene como objetivo proporcionar un conjunto de principios esenciales basados en las prácticas internacionales con los que Chile pueda mejorar las medidas existentes en materia de aseguramiento de la calidad. Sentar las bases de la mejora de la calidad es vital para crear una cultura de la calidad sólida. La publicación se basa en reuniones y entrevistas realizadas durante una visita de evaluación que tuvo lugar en agosto de 2012 y en un informe de autoevaluación elaborado por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (DIVESUP), así como en la información adicional proporcionada al equipo de revisión, especialmente los informes elaborados por cada una de las partes interesadas participantes en la Comisión de Trabajo, coordinada y dirigida por la DIVESUP antes de la visita del equipo de revisión.

El informe es el resultado del trabajo de un equipo de expertos de la OCDE liderado por Richard Yelland, Jefe de Asesoría e Implementación de Políticas Públicas de la Dirección de Educación, e integrado por Fiona Crozier (Reino Unido), Jane Knight (Canadá), Rob McIntosh (Nueva Zelanda), Salvador Malo (México) y Queralt Capsada (en comisión de servicios de la Fundació Jaume Bofill, Cataluña, España, en la Secretaría de la OCDE). Los autores agradecen su colaboración a todas las personas entrevistadas: incluidos políticos electos, funcionarios del gobierno, estudiantes, empresarios, dirigentes y personal de instituciones de educación superior y de organismos estatales, así como otros observadores informados. Las conversaciones y la información que proporcionaron constituye la base del informe, pero el propio informe es fruto del trabajo del equipo de revisión de la OCDE y se publica bajo la responsabilidad de la Secretaría General. El equipo agradece a todos los participantes, y en especial a Cristian Blanco Jaksic del Ministerio de Educación, su inestimable apoyo antes, durante y después de la visita del equipo de revisión.

Índice

Acrónimos y abreviaturas **9**

Resumen ejecutivo **11**

Capítulo 1. El contexto chileno **17**

Población, geografía y administración política 18
Economía y sociedad 19
Visión general del sistema educativo en Chile 20
Chile comparada a otros sistemas de educación 21

Capítulo 2. La Educación Superior en Chile **25**

Contexto histórico 26
Instituciones de Educación Superior 27
Población estudiantil 28
Acceso, permanencia y graduación en Educación Superior 31
Financiación de la Educación Superior 33

Capítulo 3. El aseguramiento de la calidad en Chile: procesos, principios y componentes clave **39**

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES) en Chile 40
Elementos de un sistema de aseguramiento de la calidad eficaz 45
Consideraciones generales sobre el sistema de calidad 49
Conclusiones y recomendaciones 57

Capítulo 4. Garantizar estándares de servicio adecuados mediante el aseguramiento de la calidad: licenciamiento y acreditación **61**

El papel del licenciamiento en el aseguramiento de la calidad 62
El papel de la acreditación institucional en el aseguramiento de la calidad 65
Cuestiones de implementación 68
Conclusiones y recomendaciones 69

Capítulo 5. La mejora de la calidad de la oferta en el ámbito institucional 73

Propuestas de mejora.....75
La atención a la diversidad.....78
El vínculo existente entre el actual proceso de acreditación y el acceso a la financiación.....79
Cuestiones transicionales.....80
Conclusiones y recomendaciones.....81

Capítulo 6. Garantizar la calidad de las carreras.....83

Fomentar la mejora de la calidad de las carreras.....84
Propuestas para reforzar la calidad de las carreras.....86
Conclusiones y recomendaciones.....94

Capítulo 7. La información, la transparencia y la calidad.....97

Desarrollo del sistema de información.....98
Calidad, fiabilidad y accesibilidad de la información.....99
Conclusiones y recomendaciones.....102

Tablas

Tabla 2.1 Universidades existentes hasta principios de los años 80..... 26
Tabla 4.1 Desarrollo de las universidades después de la autonomía..... 64

Graficos

Gráfico 1.1 Desigualdad de los ingresos: Coeficiente de Gini y porcentaje de pobreza, después de impuestos y transferencia de efectivo..... 19
Gráfico 2.1 Evolución de la matriculación y la cobertura en las instituciones de educación superior para la proyección de alumnos de entre 18 y 24 años 2002-12 29
Gráfico 2.2 Evolución de la matriculación en la educación superior por tipo de institución, 2002-12 30
Gráfico 2.3 Porcentaje de matriculación en instituciones de educación superior por área de conocimiento, 2011..... 30
Gráfico 2.4 Porcentaje de alumnos que permanecen en la misma institución durante el primer curso por tipo de institución de educación superior y secundaria, 2008 32
Gráfico 2.5 Porcentaje de gasto privado en las instituciones de Educación Superior, 2009 33
Gráfico 2.6 Plan de financiación por tipo de universidad, 2011 35

Gráfico 3.1 Principales componentes y funciones del SINAC-ES 43
Gráfico 3.2 Proceso de aseguramiento de la calidad 45
Gráfico 4.1 Proceso de licenciamiento 63
Gráfico 4.2 Proceso de acreditación institucional 66

Cuadros

Cuadro 3.1. Estándares y directrices del aseguramiento de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) 46
Cuadro 6.1 Directrices del Consejo de Calidad Universitaria de Irlanda..... 87
Cuadro 6.2 Organismos profesionales, estatutarios y reguladores (PSRB, por sus siglas en inglés) en Reino Unido 90
Cuadro 6.3 Acuerdo de Washington sobre la acreditación de carreras de ingeniería 91
Cuadro 6.4 Evaluación global del rendimiento de los estudiantes y de las universidades: AHELO de la OCDE 93

Acrónimos y abreviaturas

ACRÓNIMO	Inglés	Español (si corresponde)
AA	Accreditation agencies	Agencias Acreditadoras
AFD	Direct public grant	Aporte Fiscal Directo
AFI	Indirect public grant	Aporte Fiscal Indirecto
AHELO	Assessment of Higher Education Learning Outcomes	Evaluación de resultados del aprendizaje en la Educación Superior
BB	Bicentenary scholarships	Becas Bicentenario
BEA	Academic Excellence scholarships	Beca de Excelencia Académica
BNM	New millennium scholarship	Beca Nuevo Milenio
CAE	State guaranteed loan system	Crédito con Aval del Estado
CC	Coordination Committee	Comité de Coordinación
CFT	Technical Training Centres	Centro de Formación Técnica
CHEA	Council for Higher Education Accreditation	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CNA	National Accreditation commission	Comisión Nacional de Acreditación
CNAP	Commission for the evaluation of undergraduate programmes	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado
CNED	National Education Council	Consejo Nacional de Educación
CONAP	Commission for the evaluation of postgraduate programmes	Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado
CONICYT	National commission for science and technology	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
CRUCH	Council of rectors of Chilean universities	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
CSE	Higher Education Council	Consejo Superior de Educación
DIVESUP	Higher education division of the Ministry of Education	División de Educación Superior del Ministerio de Educación
ECAES	Quality test for higher education	Examen de Calidad para Educación Superior
EHEA	European Higher Education Area	Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education	Asociación Europea para la Garantía de la Educación Superior
EUA	European University Association	
EUNACOM	National Exam in Medical Skills	Examen Único Nacional de Conocimientos De Medicina
FSCU	University credit solidarity fund	Fondo Solidario de Crédito Universitario
HEFCE	Higher Education Funding Council for England	Consejo para el Financiamiento de la Educación Superior en Inglaterra
HEIs	Higher Education Institutions	Instituciones de Educación Superior
HESA	Higher Education Statistics Agency	Agencia Estadística de Educación Superior

IEA	International Engineering Alliance	Alianza Internacional de Ingenieros
INFOACES	Integrated information system for higher education institutions in Latin America for the common higher education area in Europe	Sistema Integral de Información sobre las Instituciones de Educación Superior de América Latina para el Área Común de Educación Superior con Europa
INICIA	National Test in Pedagogical Skills	Prueba de Conocimientos Pedagógicos Educación Básica
INQAAHE	International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education	Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
IP	Professional Institute	Instituto Profesional
IUQB	Irish Universities Quality Board	Consejo de Calidad Universitaria de Irlanda
MINEDUC	Ministry of education	Ministerio de Educación
MUN	Public municipal schools	Establecimientos Municipales
NEM	Secondary education report	Notas de Enseñanza Media
NQF	National Qualification Framework	Marco nacional de calificaciones
PP	Private schools	Establecimientos Particulares *o* Establecimientos Privados
PS	Private schools publicly funded	Establecimientos Particulares Subvencionados
PSU	University entry test	Prueba de Selección Universitaria
RANA	National Accreditation Agencies Network	Red de Agencias Nacionales de Acreditación
RAUI	Latin American University Authorities Network	Red de Administraciones de Universidades Iberoamericanas
REFLEX	The Flexible Professional in the Knowledge Society New Demands on Higher Education in Europe	La Flexibilidad Profesional en la Sociedad del Conocimiento. Nuevas Demandas en la Educación Superior Europea
RIACES	Iberoamerican Network for Quality Accreditation of Higher Education	Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior
SIES	Higher education information system	Sistema de Información de la Educación Superior
SINAC-ES	National quality assurance system for higher education	Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
SOFOFA	Chilean federation of industry	Sociedad de Fomento Fabril
TESQA	Tertiary Education Quality and Standards Agency in Australia	Agencia para la calidad y estándares de la educación superior (Australia)
TRESAL	Transformations and Higher Education Reforms in Latin America	Transformaciones y Reformas en la Educación Superior de América Latina
WB	The World Bank	Banco Mundial

Resumen ejecutivo

Chile se ha desarrollado rápidamente en las últimas dos décadas: se ha convertido en una economía fuerte y en miembro de la OCDE. A pesar de la recesión global, el devastador terremoto y el tsunami, Chile sigue siendo una de las economías más exitosas de América Latina. El PIB total y el PIB per cápita, han ido en aumento, mientras que las desigualdades de renta y el porcentaje de pobreza en la población han disminuido. Sin embargo, Chile sigue siendo el país de la OCDE con las desigualdades de renta más altas, con un coeficiente de Gini de 0,49 en 2009. Al igual que en otros países de la OCDE, una de las estrategias para compensar la renta y otras desigualdades sociales es invertir en la educación.

La educación superior ha crecido y se ha diversificado: se han conseguido grandes logros. Tanto el número de estudiantes matriculados en instituciones de educación superior como la cobertura bruta han aumentado considerablemente: en 2002 había alrededor de 520.000 estudiantes en la educación superior chilena, mientras que en 2012 el número de matriculados había superado el doble, con más de 1,100.000. El número de instituciones de educación superior también ha crecido y se ha diversificado ofreciendo una amplia variedad de programas académicos, profesionales y técnicos.

El crecimiento ha traído consigo varios problemas bien conocidos. Estos se han ido acumulando durante un tiempo y son más que dificultades iniciales. La falta de atención a estos problemas generó un creciente descontento entre los estudiantes. Una parte del problema, y una parte importante, es la calidad de la educación superior. Existen puntos fuertes y puntos débiles, pero estos últimos son graves. No se puede esperar que el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior proporcione una solución a todos los problemas (la igualdad en el acceso, la relevancia para el mercado laboral, la solidez del sistema) y no se le debería culpar por circunstancias que escapan a su control, pero sí es cierto que **el sistema actual no está funcionando tan bien como debería**.

El sistema de aseguramiento de la calidad es relativamente joven ya que se estableció en su forma actual en 2006. Reúne a tres actores principales: *División de Educación Superior del Ministerio de Educación* (DIVESUP), el *Consejo Nacional de Educación* (CNED) y la *Comisión Nacional de Acreditación* (CNA). Si bien las licencias y la acreditación son funciones exclusivas del CNED y la CNA, respectivamente, los tres actores comparten la tarea de proporcionar información sobre la educación superior. Todo el sistema se conoce como Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES).

Existen una serie de razones para el fracaso del funcionamiento del SINAC-ES, entre ellas, una base legislativa deficiente, unos recursos inadecuados y una falta de visión común de los objetivos. **Pero igual que no se puede culpar al sistema de aseguramiento de la calidad de todos los males, no se puede esperar que un sistema nuevo y mejorado lo arregle todo por sí solo.**

El nuevo sistema debería basarse en unos principios fundamentales que defendemos y creemos que reflejan las mejores prácticas internacionales y que son relevantes para Chile. Sin embargo, será indispensable que los actores del sistema compartan estos principios para que la reforma sea efectiva. El nuevo sistema debería:

- Promover la equidad, la relevancia y la eficiencia
- Garantizar normas mínimas
- Fomentar una cultura de la calidad y la profesionalidad que conduzca a una mejora continua
- Apoyar la participación activa de los interesados, especialmente los estudiantes y los empresarios, con el fin de promover la efectividad y la relevancia
- Tener en cuenta la diversidad de instituciones, programas y tipos de oferta de educación superior
- Ofrecer transparencia y apertura para inspirar confianza y seguridad
- Estar abierto a las experiencias de otros países

Creemos que el sistema ha sufrido una falta de liderazgo. Las protestas estudiantiles han llamado la atención sobre las medidas actuales y sobre la necesidad de fortalecerlas para demostrar de forma visible la coherencia y la rendición de cuentas.

Las principales observaciones y recomendaciones del equipo de revisión que se presentan en este informe son:

- En cuanto a la confianza en los nuevos proveedores (entrada al sistema), se considera que el enfoque del licenciamiento es el correcto, a pesar de que debe de reforzarse y completarse más rápidamente. Es muy importante que se elimine la brecha entre el licenciamiento y la acreditación.
- El licenciamiento debería concederse en un ámbito definido y según la magnitud de operación establecida en un plan de negocio institucional.
- El mantenimiento de la calidad institucional después del licenciamiento debería ser controlado a través de un proceso periódico de evaluación externa de la calidad institucional que sustituiría al proceso de acreditación.
- El sistema de aseguramiento de la calidad debería centrarse en la mejora continua de la calidad. Todas las instituciones deberían comprometerse a autoevaluarse y la evaluación externa de la calidad institucional debería ser obligatoria.
- Las evaluaciones institucionales de la calidad deberían llevarse a cabo por un equipo más amplio de evaluadores capacitados y de acuerdo con los criterios expresamente acordados.
- Los criterios de evaluación institucional deberían tener en cuenta la diversidad de las instituciones y los contextos en los que se aplican. El proceso de acreditación debería ser asequible y apropiado para todas las instituciones.
- Las evaluaciones institucionales deberían conducir a un plan de mejora de la calidad en cada una de las instituciones. Las deficiencias en el adecuado mantenimiento de la calidad deberían tener consecuencias sobre las instituciones con licencias.
- El vínculo existente entre la financiación y la acreditación desvía la atención de la mejora de la calidad. A largo plazo, la idoneidad para recibir financiación debería estar asociada con la concesión de licencias una vez que todas las instituciones hayan sido sometidas a una primera ronda de evaluación. Tendrán que adoptarse medidas de transición para evitar la financiación de instituciones de dudosa calidad.

- El apoyo de la calidad y la mejora en el ámbito de los programas deberían ser selectivos.
- Los sistemas que cada institución aplica para garantizar la calidad de sus programas (incluyendo el grado de satisfacción de las necesidades de estudiantes y empresas) deberían ser un importante aspecto a tener en cuenta en las evaluaciones externas de calidad institucional. Por otra parte, debería considerarse hacer obligatoria la acreditación de los programas adicionales y dar un mayor protagonismo a los organismos profesionales en el desarrollo y la aprobación de programas.
- Se deberían introducir cambios en los procesos de acreditación de programas para dar mayor transparencia y garantizar la gestión adecuada de los conflictos de intereses. Las agencias privadas deberían contratar con los organismos responsables de la acreditación, no directamente con las instituciones.
- A nivel de programas y de instituciones es necesario tomar medidas para que se tengan en cuenta los resultados, tanto los previstos como los alcanzados. Existen muy buenas experiencias en la OCDE y en otros países de América Latina que pueden ser relevantes.
- La labor de desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones debería continuar, ya que también servirá de apoyo para el desarrollo de una mayor transparencia y comprensión de la calidad de los programas de estudio.
- La información es la clave para el correcto funcionamiento del sistema. Aunque se ha avanzado en este sentido, se podrían adoptar más medidas para asegurar la calidad de la información disponible, fortalecer su integración y avalar su uso por parte de los estudiantes y sus familias, así como de los responsables institucionales.
- No es nuestra misión cambiar nuestros argumentos y opiniones por el proceso democrático de Chile ni tampoco podemos resolver las tensiones políticas. Somos conscientes de que Chile necesita una solución a corto plazo para un problema que viene de largo.

En resumen, el nuevo sistema debería ser transparente, centrado en los estudiantes y orientado a los resultados:

La transición será crucial. Chile tiene que reconstruir el sistema de aseguramiento de la calidad teniendo en cuenta a todas las partes interesadas. Estos cambios serán de ayuda pero deberán llevarse a cabo en armonía con las demás medidas: la creación de la *Superintendencia,* el

desarrollo de algún tipo de Marco Nacional de Cualificaciones (véase OCDE / Banco Mundial, 2009) y la creación de un enfoque del sistema con el que puedan trabajar conjuntamente el CRUCH y las demás instituciones.

La educación superior chilena debería desarrollar una visión estratégica en la que participen todas las principales partes interesadas y no sólo del lado de la oferta educativa. El mundo está cambiando rápidamente y Chile necesita reflexionar su lugar en el panorama de la educación superior internacional - un lugar en el que los proveedores mundiales busquen negocio; en el que los servicios de Chile se puedan ofrecer a otros países y en el que la educación en línea se pueda generalizar rápidamente.

Capítulo 1.
El contexto chileno

Este primer capítulo ofrece un breve resumen del contexto político y social en Chile. Comienza con una descripción de su población y geografía y sigue con un esquema de la organización política del país. Se incluyen los principales indicadores económicos, así como una breve descripción del sistema educativo. Termina con algunos datos de referencia sobre el rendimiento de Chile respecto a la educación en otros países, utilizando los últimos datos de la OCDE.

Población, geografía y administración política

Chile se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el 7 de mayo de 2010, siendo el primer país sudamericano en hacerlo. Las negociaciones con Chile para su adhesión duraron tres años, durante los cuales 20 comités de la OCDE examinaron las políticas de Chile, facilitando la evaluación de la posición de Chile y el grado de coherencia de sus políticas con las de otros países miembros de la OCDE[1].

Según las estimaciones, la población en 2010 fue de 17 094 millones, con un crecimiento de un 1% anual. La esperanza de vida al nacer en Chile en el año 2010 era de 78,6 años para la población total. La densidad de población es de 22,6 (OCDE, 2012a), pero cerca del 40% de los habitantes de Chile viven en la región Metropolitana, donde se encuentra Santiago de Chile. Se estima que sólo un 13% vive en zonas rurales (DIVESUP / MINEDUC, 2012).

Chile es un país largo y estrecho, con unos 4 300 km de norte a sur y entre 90 y 435 km de este a oeste. Ocupa un terreno extraordinariamente diverso, en el que se encuentran las montañas andinas, los desiertos más áridos del mundo, exuberantes pastos y viñedos, volcanes, fiordos y lagos. El país está dividido en 15 regiones y cada región, a su vez, en provincias (53 en total) y municipios (*comunas*, 346).

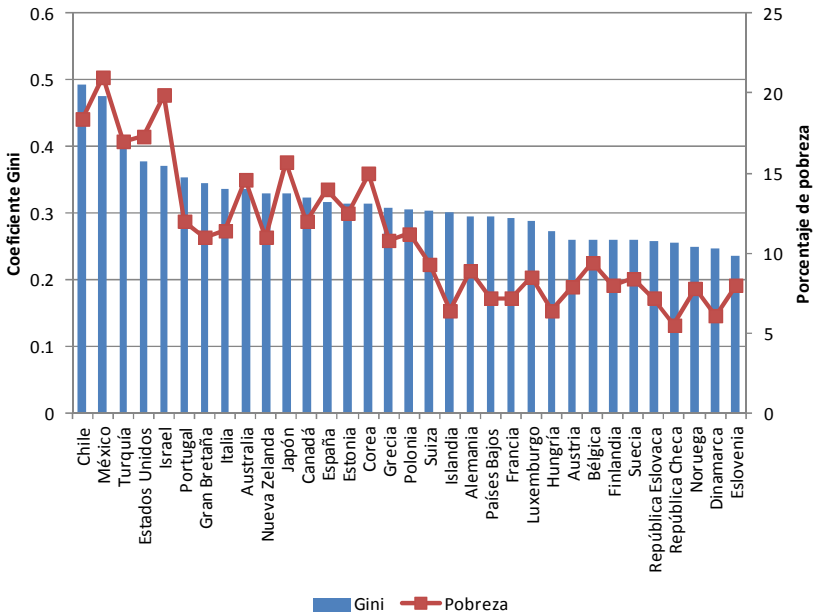
De acuerdo con la Constitución de 1980 - modificada sustancialmente en 1989 y 2005 - Chile es una república democrática con un sistema presidencialista. El Presidente se elige directamente por sufragio universal para un mandato de cuatro años. El Presidente es a la vez Jefe de estado y Jefe de gobierno. Tras el referéndum de 1988, la dictadura militar del general Pinochet cedió el poder en 1990, y la Concertación de Partidos por la Democracia de centro-izquierda ostentó el poder político hasta el 2010. Desde el 2010, el gobierno está formado por una coalición de centro-derecha de los partidos Renovación Nacional y Unión Democrática Independiente, liderada por Sebastián Piñera. El Congreso está compuesto por 120 diputados y 38 senadores, todos ellos elegidos por sufragio universal. El poder judicial es independiente del Gobierno, con la Corte Suprema como máxima institución.

Economía y sociedad

A pesar de la recesión mundial de 2008-2009 y de un devastador terremoto y tsunami en 2010, Chile se mantiene como una de las economías más exitosas de América Latina. En 2010 el PIB total fue de 257,5 mil millones de dólares y el PIB per cápita fue de 15 107 dólares. Ambos indicadores han aumentado durante la última década. Sin embargo, Chile es el país de la OCDE con la mayor desigualdad de ingresos, presentando un coeficiente de Gini de 0,49 en 2009 (Gráfico 1.1). Sin embargo, la desigualdad de ingresos y el porcentaje de pobreza de la población han disminuido en los últimos años (OCDE, 2012a).

Gráfico 1.1 Desigualdad de los ingresos: Coeficiente de Gini y porcentaje de pobreza, después de impuestos y transferencia de efectivo

2009 o último año disponible



Fuente: OCDE (2012), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2012,* en inglés, OECD Publishing, doi: 10.1787/eco_surveys-chl-2012-en.

El Banco Mundial (BM) clasifica a Chile como un país de renta media-alta. La economía se basa principalmente en los servicios (OCDE, 2012a, Banco Central de Chile, 2011). Según datos de la OCDE, en 2010 el sector servicios representó el 66,5% del PIB, con la minería en segunda posición, aunque a una distancia considerable, con un 19,2% del PIB. Las exportaciones de bienes representaron el 34,2% del PIB, significativamente más alto que el 28,3% del PIB de las importaciones. El cobre es la materia prima más importante, pero las exportaciones también incluyen otros minerales, salmón, fruta y vino (OCDE, 2012a).

La tasa global de empleo para las personas de 15-64 años de edad en Chile fue del 61,3% en 2011, cercano a la media de la OCDE del 64,8%. Sin embargo, la participación en la fuerza laboral en 2011 fue del 66,2%, por debajo de la media de la OCDE del 70,6%. Esto se debe principalmente a la baja tasa de participación laboral de los 15-24 años en Chile, que en 2011 fue del 38,4%, frente a la media de la OCDE del 47,2%. También se observan grandes diferencias entre las tasas de participación en el mercado de trabajo de los hombres y de las mujeres: 92,9% y 65,5% respectivamente en 2011. Sin embargo, la tasa de paro general para Chile en 2011 (7,4%) fue menor que la media de la OCDE (8,2%) (OCDE, 2012b).

Visión general del sistema educativo en Chile

El sistema educativo en Chile cuenta con 12 años de educación obligatoria. Existen alternativas tanto públicas como privadas para todos los niveles educativos (UNESCO/OIE, 2010). El sistema tiene cuatro elementos principales, clasificados de acuerdo con la última versión del ISCED 2011 (UNESCO, 2011):

1. Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) para niños desde el nacimiento hasta los 6 años. No es obligatoria. Se divide en guardería (0-2), primera infancia (2-4) y nivel de transición (4-6).
2. La educación básica es obligatoria y dura 8 años. Los niños suelen empezar la escuela a los 6 años. La educación básica se divide en dos ciclos principales, que corresponden al nivel 1 del ISCED.
3. La educación secundaria son los 4 últimos años de educación obligatoria. Incluye dos años dedicados a la formación general y común para todos los estudiantes, considerados como educación secundaria inferior (ISCED 2). Durante los dos últimos años se ofrecen diferentes vías correspondientes al nivel ISCED 3A o B: científico-humanista, técnico-profesional y artística. Tras finalizar estos cuatro años, independientemente de la rama, todos los estudiantes obtienen un título

secundario. La edad máxima para acceder a la educación secundaria es 18 años.

4. La Educación Superior (ES) no es obligatoria, pero requiere completar la educación secundaria como requisito de acceso. Los programas están clasificados como ISCED 6 si se sigue la rama académica, como 5A si se elige la rama profesional o como ISCED 5B para la vía técnica. Las universidades y algunos Institutos Profesionales (IPs) ofrecen principalmente ISCED 6 y 5A, mientras que algunos IPs y Centros de Formación Técnica (CFTs) proporcionan ISCED 5B. Los Másters y doctorados se imparten en las universidades generalistas y conducen a ISCED 7 e ISCED 8, respectivamente.

Chile comparada a otros sistemas de educación

El libro *Panorama de la Educación 2012, Indicadores de la OCDE* proporciona datos comparativos de Chile y de los otros 33 países miembros de la OCDE, así como de dos países no miembros que participan en los Indicadores de la Red de sistemas de Educación (INES por sus siglas en inglés) y de seis países del G20. Los indicadores clave relevantes para la presente revisión se exponen en los siguientes párrafos.

En 2010, el 71% de la población chilena entre 25 y 64 años había alcanzado al menos la educación secundaria superior, mientras que el promedio de la OCDE fue del 74%. Sin embargo, Chile está mejorando rápidamente su nivel de instrucción, ya que el 87% de los que tienen entre 25 y 34 años han alcanzado al menos la educación secundaria superior, por encima del promedio de la OCDE del 82% para este grupo de edad.

El 38% de los jóvenes chilenos (25-34 años) alcanzó la educación superior en 2010, el mismo porcentaje que la media de la OCDE. En el grupo de edad más avanzada (55-64 años) el porcentaje se reduce al 19%, por debajo del promedio de la OCDE del 23%. Aunque el porcentaje de la población total sigue siendo inferior al promedio de la OCDE (27% en Chile versus el 31% de media en la OCDE), las tendencias de Chile en educación superior convergen con la OCDE.

En 2010, el porcentaje total de graduación en Chile (primer grado) fue del 20% para los programas de educación superior de tipo A y 19% para los de tipo B. Bélgica y México presentan tasas de graduación similares para el tipo A. Los promedios de la OCDE son de 38% y 14%, respectivamente.

En 2010 el gasto total en instituciones de educación superior fue del 2,5% del PIB en Chile, muy superior a la media de la OCDE (1,6%). Sin embargo, dos tercios de los fondos para la educación superior en Chile

proceden de fuentes privadas (equivalente al 1,6% del PIB), mientras que sólo un tercio (equivalente al 0,8% del PIB) lo financian fondos públicos. Otros países, en donde la financiación de la educación superior proviene principalmente de fuentes privadas, son Estados Unidos, Japón y Corea. En la OCDE, el promedio de financiación pública equivale al 1,1% del PIB, y sólo una pequeña parte es de financiación privada (0,5%). Chile tiene uno de los gastos públicos directos más bajos de la OCDE en cuanto a instituciones de educación superior y el porcentaje global del PIB destinado a educación primaria, secundaria y postsecundaria no superior en Chile es del 3,6%, por debajo del promedio de la OCDE (4,0%) (OCDE, 2011).

El gasto anual por estudiante en Chile es aún significativamente inferior al promedio de la OCDE: mientras que en 2010 Chile gastaba USD 6 863 por estudiante en educación superior (incluyendo los servicios básicos de educación, servicios auxiliares y de I+D), la media de la OCDE era de USD 13 728. El gasto de Chile por estudiante es similar al de Estonia (USD 6 373) y al de la República Eslovaca (6 758).

Notas

1 . Se puede encontrar más información sobre la entrada de Chile a la OCDE en *www.oecd.org/chile/chilesaccessiontotheoecd.htm*

Referencias

Banco Central de Chile (2011), *Cuentas nacionales de Chile 2003-2010*, Banco Central de Chile, Abril, Santiago de Chile.

DIVESUP/MINEDUC (2012), *Informe Nacional de Antecedentes. "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile"*, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), Santiago de Chile.

OCDE (2011), "Country statistical profile: Chile", *Country statistical profiles: Key tables from OECD*, doi: 10.1787/csp-chl-table-2011-1-en.

OCDE (2012a), *Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2012*, en inglés, OECD Publishing, doi: 10.1787/eco_surveys-chl-2012-en.

OCDE (2012b), *OECD Employment Outlook 2012*, (Perspectivas del empleo en la OCDE) OECD Publishing. doi: 10.1787/empl_outlook-2012-en.

OCDE (2012c), *Panorama de la Educación 2012: Indicadores OCDE*, OECD Publishing. doi: 10.1787/eag-2012-en.

OCDE/Banco Mundial (2009), *Revisión de Políticas nacionales de educación: la Educación Superior en Chile 2009*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264051386-en.

UNESCO/OIE (2010), *Datos Mundiales de Educación*, VII Ed. 2010/11, Chile, Oficina Internacional de Educación, Ginebra.

UNESCO (2011), *Revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación* (CINE), 36 Conferencia, Sesión 36 C/19, 5 Setiembre 2011, Paris.

Capítulo 2.
La Educación Superior en Chile

Este capítulo ofrece un breve resumen del sistema chileno de educación superior y de sus principales características, para quienes no estén familiarizados con ellas. El número de alumnos matriculados en la educación superior de Chile ha aumentado considerablemente en los últimos años. Al mismo tiempo, las instituciones de educación superior se han diversificado, al igual que el perfil socioeconómico y académico de los estudiantes que cursan sus carreras. El capítulo proporciona contexto histórico para después describir los tipos de institución de educación superior de Chile. Se presentan las características y la evolución de la población estudiantil, tras lo cual se ofrece una descripción de los índices de acceso, permanencia y graduación de los alumnos. Por último, se describe la financiación del sistema y las entidades que intervienen en ella.

Contexto histórico

La *Universidad San Felipe*, primera en la historia de Chile, fue fundada en 1738 durante el periodo colonial de la monarquía española por iniciativa de la Iglesia Católica. Después de la independencia, en 1842, la Universidad San Felipe se transformó en la *Universidad de Chile*, lo cual supuso el comienzo de la educación superior [1] estatal. 46 años después, se creó la primera universidad privada en Chile: la *Pontificia Universidad Católica de Chile*. Las dos universidades existentes, que gozaban de autonomía académica, se expandieron por todo el país mediante nuevos campus satélite y se fundaron seis universidades más. En 1931 se reconoció su autonomía administrativa. Hasta principios de los años 80, ocho universidades formaban el panorama de la educación superior en Chile:

Tabla 2.1 Universidades existentes hasta principios de los años 80

Universidad de Chile	Propiedad pública	Financiación pública
Universidad Técnica del Estado	Propiedad pública	Financiación pública
Pontificia Universidad Católica de Chile	Propiedad privada	Financiación pública
Universidad de Concepción	Propiedad privada	Financiación pública
Universidad Austral de Chile	Propiedad privada	Financiación pública
Universidad Católica de Valparaíso	Propiedad privada	Financiación pública
Universidad del Norte	Propiedad privada	Financiación pública
Universidad Técnica Federico Santa María	Propiedad privada	Financiación pública

Fuente: elaboración propia a partir de DIVESUP/MINEDUC, 2012.

En 1981 se creó un nuevo marco jurídico que permitió crear por iniciativa privada Institutos Profesionales (IPs), Centros de Formación Técnica (CFTs) y universidades privadas en el sistema de educación superior (DIVESUP/MINEDUC, 2012). En un periodo inicial, las universidades estatales y las creadas a partir de sus campus satélite estaban representadas por el *Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas* (CRUCH), diferenciándose de las nuevas universidades privadas y otras instituciones de educación superior creadas después de 1981.

El sistema empezó a diversificarse a medida que los campus satélite se transformaban en universidades regionales. Hubo cambios significativos en la financiación de la educación superior. Se redujeron las ayudas públicas directas para las instituciones de educación superior y las ayudas a las familias se convirtieron en las principales fuentes de financiación. Se mantuvo una pequeña proporción para las becas y subvenciones concedidas

a los estudiantes (DIVESUP/MINEDUC, 2012). Las universidades del CRUCH siguieron recibiendo el Aporte Fiscal Directo (AFD), pero la financiación privada se diversificó entre las tasas de matrícula, el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), etc.

A principios de los años 90, comenzó a regularse la entrada de nuevas instituciones en el sistema de educación superior mediante el proceso de licenciamiento, conocido entonces como "acreditación", y gestionado por el Consejo Superior de Educación (CSE), predecesor del actual Consejo Nacional de Educación (CNED) (DIVESUP/MINEDUC, 2012).

Instituciones de Educación Superior[2]

En virtud de la Ley General de Educación (LGE), existen tres tipos de instituciones de educación superior, clasificadas por el tipo de cualificación que pueden conceder: académica, profesional o técnica (DIVESUP/MINEDUC, 2012).

- **Las universidades pueden conceder los tres tipos de cualificación.** Son las únicas que pueden conceder diplomas académicos (ISCED 6 y 5A) e impartir formación para las profesiones reguladas por la ley (arquitecto, ingeniero agrícola, bioquímico, ingeniero civil, ingeniero comercial, ingeniero forestal, dentista, abogado, farmacéutico, profesor de primaria y secundaria, psicólogo, cirujano y veterinario) (OCDE/BM, 2009). Las universidades también ofrecen diplomas de posgrado, maestrías y especialidades médicas (ISCED 7). Por ley, todas las universidades son entidades sin ánimo de lucro. Entre las universidades, cabe establecer una importante distinción entre las universidades miembros del CRUCH ("tradicionales"), que son gestionadas y financiadas por el Estado y reciben subvenciones públicas directas, y las universidades creadas después de 1980, conocidas desde entonces como nuevas universidades privadas.

- Los **Institutos Profesionales** (IPs) pueden otorgar diplomas profesionales y técnicos. Normalmente imparten carreras de cuatro años al nivel 5A ISCED, pero también ofrecen numerosas carreras 5B. Todos los IPs son privados, se autofinancian y pueden tener o no ánimo de lucro.

- Los **Centros de Formación Técnica** (CFTs) sólo tienen autorización para impartir carreras técnicas (ISCED 5B), que suelen tener una duración de entre 2 y 2,5 años. Todos son privados y pueden tener o no ánimo de lucro.

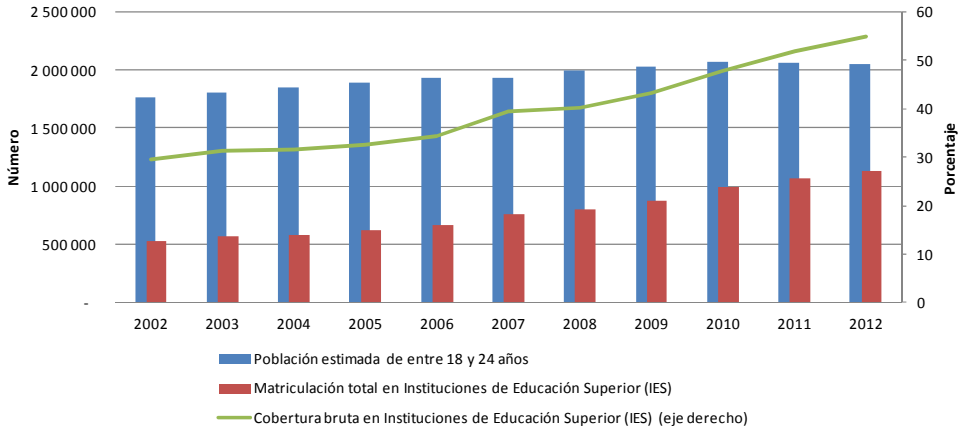
Las instituciones de educación superior pueden ser autónomas o no. Cuando se crea una institución, ésta debe solicitar permiso al Ministerio de Educación y al CNED, así como pasar por el proceso de licenciamiento. El CNED supervisará la nueva institución y examinará sus resultados durante un periodo de entre seis y once años. A continuación, el CNED determinará si la institución ha evolucionado de acuerdo con los objetivos que se marcó y si obtiene la autonomía o debe cerrar. Según el sistema de información del Ministerio de Educación, en septiembre de 2012 había:

- 173 instituciones de educación superior: 60 universidades, 45 Institutos Profesionales (IPs) y 68 Centros de Formación Técnica (CFTs). A ello se añaden 20 instituciones de las fuerzas armadas pertenecientes al Ministerio de Defensa.
- 25 universidades del CRUCH, de las cuales 16 eran estatales y 9 universidades privadas financiadas por el Estado. 35 nuevas universidades privadas ajenas al CRUCH. Todas las universidades son autónomas.
- 33 IPs autónomos y 12 IPs no autónomos que pasan por un proceso de examen o licenciamiento.
- 34 CFTs autónomos y 34 CFTs no autónomos, ya sea bajo supervisión o en proceso de licenciamiento.

Población estudiantil

La Revisión de la Educación Terciaria en Chile de la OCDE/BM de 2009 indicó que la educación superior chilena ya había evolucionado de un sistema de élite a un sistema masivo en un periodo relativamente corto, al tiempo que había mantenido la calidad de la educación. Sin embargo, el informe señaló a continuación las deficiencias del sistema, entre las que destacaba las relativas al sistema de acreditación y al vínculo con la financiación. Estas deficiencias siguen existiendo. En 2002, había 521 882 estudiantes matriculados en la educación superior chilena. En el 2012, esta cifra había aumentado drásticamente hasta 1 127 200 (DIVESUP/MINEDUC, 2012). La cobertura bruta ha aumentado de forma constante desde un 30% en 2002 hasta aproximadamente un 55% en 2012 (véase el Gráfico 2.1), por encima del 50% de matriculación de alumnos de entre 18 y 24 años en la educación superior prevista para 2012. Aunque las cifras exactas no son homogéneas entre las diversas instituciones, las tendencias sí lo son.

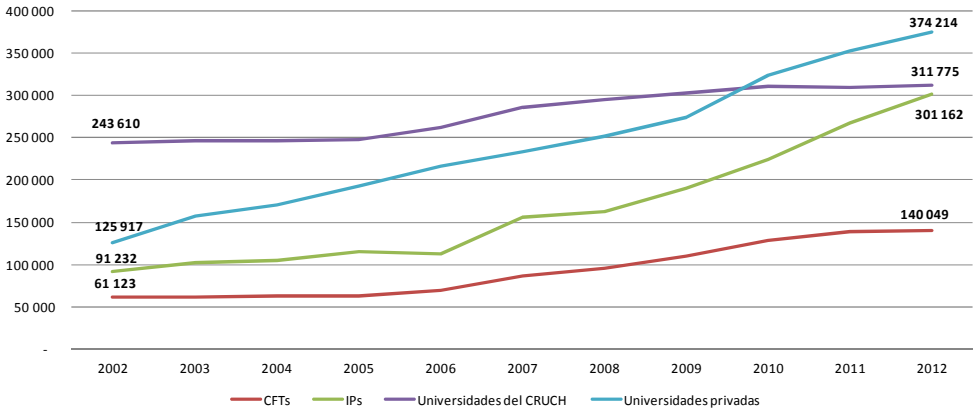
Gráfico 2.1 Evolución de la matriculación y la cobertura en las instituciones de educación superior para la proyección de alumnos de entre 18 y 24 años 2002-12



Fuente: SIES, en DIVESUP/MINEDUC (2012), *Informe Nacional de Antecedentes. "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile"*, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), agosto de 2012, Santiago de Chile.

Entre 2006 y 2011, todas las instituciones de educación superior aumentaron su índice bruto de matriculación. Mientras que la matriculación de las universidades del CRUCH aumentó un 18%, las cifras de las universidades privadas se incrementaron un 63%. Los CFTs duplicaron su matriculación durante este periodo y los IPs aumentaron cerca del 137%. Parte de este aumento se explica por un nuevo apoyo financiero implementado desde 2006: un sistema de préstamos avalados por el Estado (CAE) y las Becas Nuevo Milenio (BNM). Uno de cada tres alumnos de educación superior se matriculó en universidades del CRUCH. No obstante, en los últimos años el crecimiento de la matriculación bruta se ha concentrado en los CFTs, los IPs y las universidades privadas más que en las universidades del CRUCH (véase el Gráfico 2.2), que actualmente constituyen el 29% de la matriculación total).

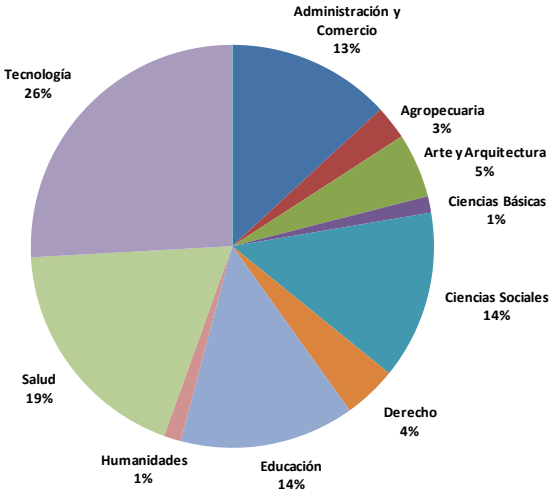
Gráfico 2.2 Evolución de la matriculación en la educación superior por tipo de institución, 2002-12



Fuente: SIES, en DIVESUP/MINEDUC, 2012.

En 2011, el área de estudios con más éxito fue la de Tecnología (26%), seguida por las carreras de Ciencias de la Salud (19%), Ciencias Sociales (14%) y Pedagogía (14%) (véase el Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3 Porcentaje de matriculación en instituciones de educación superior por área de conocimiento, 2011



Source: SIES, in DIVESUP/MINEDUC (2012), *Informe Nacional de Antecedentes. "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile"*, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), agosto de 2012, Santiago de Chile.

La matriculación no sólo ha aumentado en los estudios de pregrado, sino también en los de maestría y doctorado. En 2000 había 6 632 estudiantes matriculados en estudios de maestría, cifra que aumentó hasta 29 371 en 2010. En cuanto a los estudios de doctorado, el número de estudiantes se cuadruplicó en diez años, durante los cuales pasó de 1 053 a 4 055 (DIVESUP/MINEDUC, 2012). Por lo tanto, la proporción de alumnos de educación superior matriculados en estudios de posgrado, aunque aún es baja (3,3%), ha pasado a ser más del doble en los últimos diez años.

Este súbito crecimiento ha provocado un cambio en el perfil de los alumnos. En 2011, siete de cada diez alumnos matriculados en la educación superior de Chile constituían la primera generación de sus familias que accedían a la universidad. La mayoría de las universidades privadas, CFTs e IPs (a los que corresponde la mayor parte del aumento del número de alumnos) implementó sistemas de admisión no selectivos: no se tenían en cuenta ni el expediente académico ni el examen preuniversitario (DIVESUP/MINEDUC, 2012).

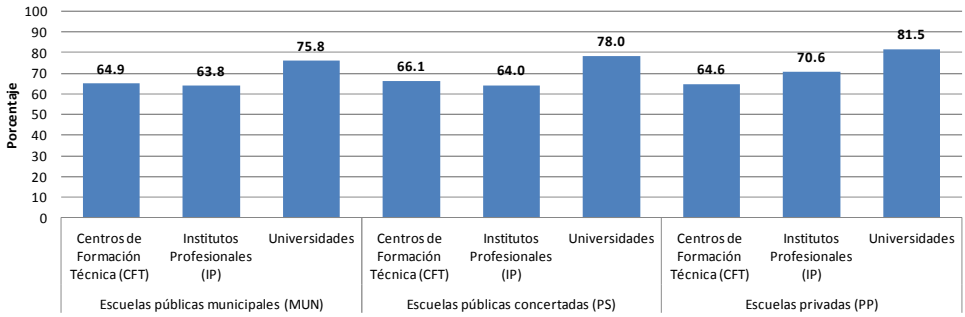
Acceso, permanencia y graduación en Educación Superior

En Chile, la transición del último ciclo de educación secundaria a la educación superior está descentralizada y es administrada de forma independiente por cada institución de educación superior. Se observa una segmentación social entre los alumnos que acceden a las diversas instituciones de educación superior. En 2012, las universidades del CRUCH y ocho universidades privadas emplearon un sistema de admisión selectivo y centralizado, basado en los resultados acumulados de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y las Notas de Enseñanza Media (NEM). Un alto porcentaje de alumnos que habían estudiado en establecimientos particulares privados (PP), que en 2010 constituían tan solo el 7% de la matriculación total en el último ciclo de educación secundaria, ingresó en universidades mediante este sistema selectivo. El acceso directo, sin selección, se concentra fundamentalmente en los CFTs, los IPs y las universidades privadas no selectivas. La mayoría de los estudiantes que se matricula en estas instituciones procede de Establecimientos Municipales (MUN), que en 2010 constituían el 37% de la matriculación total, y de Establecimientos Particulares Subvencionados (PS), que en 2010 constituían más de la mitad (el 54%) de la matriculación total. Proporcionalmente, los estudiantes con un origen socioeconómico inferior se registraron en menor medida en la PSU y, en general, obtuvieron notas más bajas. Por tanto, es menos frecuente que obtengan la admisión en instituciones y carreras más selectivas. En 2010, el 93% de los estudiantes de PP realizó la PSU y el 76% se matriculó en instituciones de educación superior, mientras que las cifras

correspondientes para los estudiantes de MUN son las siguientes: el 62% realizó la PSU y el 33% acabó matriculándose en una institución de educación superior (DIVESUP/MINEDUC, 2012).

También se observan diferencias en cuanto a la permanencia de los alumnos. Tres de cada diez estudiantes de educación superior abandonan su institución durante el primer curso (DIVESUP/MINEDUC, 2012). Este porcentaje asciende al 35% para los CFTs e IPs, mientras que en el caso de las universidades la media es inferior: el 25%. En los IPs y las universidades, los alumnos procedentes de PP registran mayores índices de permanencia, mientras que los estudiantes procedentes de MUN presentan el porcentaje más bajo (Gráfico 2.4). Este hecho no se observa en CFTs, probablemente porque tan solo un pequeño porcentaje de alumnos procedentes de PP se matriculó en CFTs. De media, los estudios de educación superior de Chile son largos (promedio de 6,3 años según los últimos cálculos del SIES) y abundan los fenómenos de graduación tardía y abandono, incluso más allá del primer curso de las carreras. Tal y como se afirma en el Capítulo 1, en 2011 Chile presentó un índice de graduación para las carreras tipo A del 20%, por debajo de la media de la OCDE (38%). Para las carreras tipo B, el índice de graduación fue del 19%, por encima de la media de la OCDE del 14% (OCDE, 2012).

Gráfico 2.4 Porcentaje de alumnos que permanecen en la misma institución durante el primer curso por tipo de institución de educación superior y secundaria, 2008



Fuente: SIES, en DIVESUP/MINEDUC (2012), *Informe Nacional de Antecedentes. "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile"*, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), agosto de 2012, Santiago de Chile.

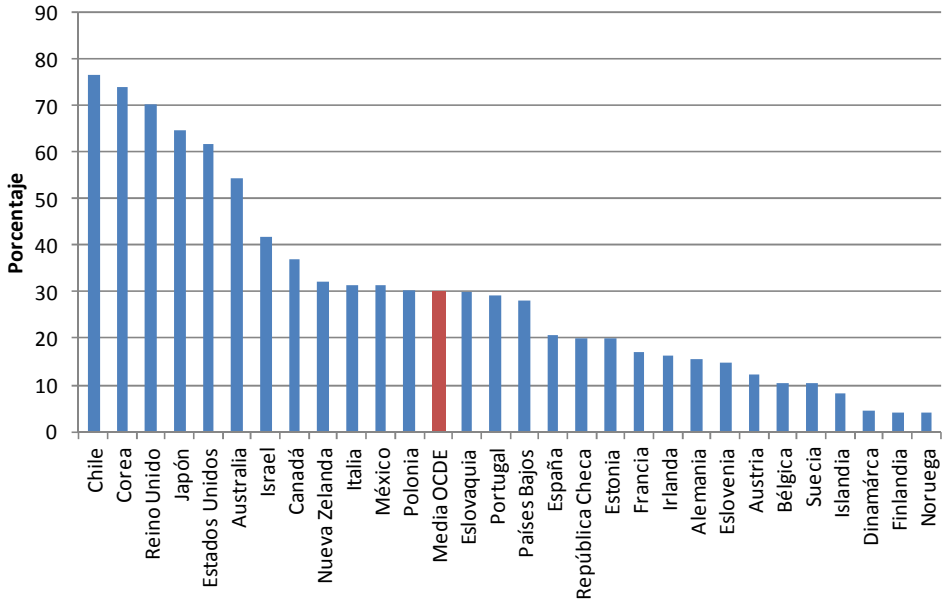
Las instituciones del CRUCH siempre han proporcionado el mayor porcentaje de graduados del país. Sin embargo, los demás sectores de la

educación superior han aumentado significativamente en número de graduados y han crecido a un mayor ritmo: en 1999, las instituciones del CRUCH graduaron a 18 426 estudiantes y, en 2009, a 45 183. Las universidades privadas graduaron a 5 378 estudiantes en 1999; diez años más tarde, esta cifra se septuplicó hasta los 38 495. El número de graduados de IPs durante el mismo periodo se quintuplicó de 4 089 a 21 661, mientras que la cifra de los procedentes de CFTs pasó de 5 378 a 16 560 (DIVESUP/MINEDUC, 2012). Por lo tanto, mientras que los graduados del CRUCH suponían el 55% del total en 1999, el porcentaje correspondiente en 2009 fue el 37%.

Financiación de la Educación Superior

Aunque en los últimos años Chile ha aumentado significativamente la financiación pública de la educación superior tanto en cifras absolutas como en porcentaje de PIB, sigue siendo el país de la OCDE con el mayor gasto privado en educación superior (véase el Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5 Porcentaje de gasto privado en las instituciones de Educación Superior, 2009



Fuente: OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, (Panorama de la Educación 2012: Indicadores OCDE), OECD Publishing, doi: 10.1787/eag-2012-en

Financiación de las instituciones

Las instituciones chilenas de educación superior tienen cuatro fuentes de financiación principales:

1. **Becas y fondos públicos**, que incluyen becas públicas directas e indirectas (Aporte Fiscal Directo, AFD, y Aporte Fiscal Indirecto, AFI). Las instituciones del CRUCH tienen acceso al AFD, mientras que las privadas sólo pueden solicitar el AFI, que depende del número de estudiantes que superan la PSU, considerado indicador de excelencia. Las universidades que reciben el AFI suelen presentar una mayor proporción de alumnos procedentes de Establecimientos Particulares Privados (PP), que de alumnos procedentes de Establecimientos Particulares Subvencionados (PS) y MUN. Las instituciones de educación superior también pueden solicitar otras formas de financiación pública, como los Fondos de Desarrollo Institucional (FDI) y los Fondos del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP) y financiación para la investigación por parte de la CONICYT.

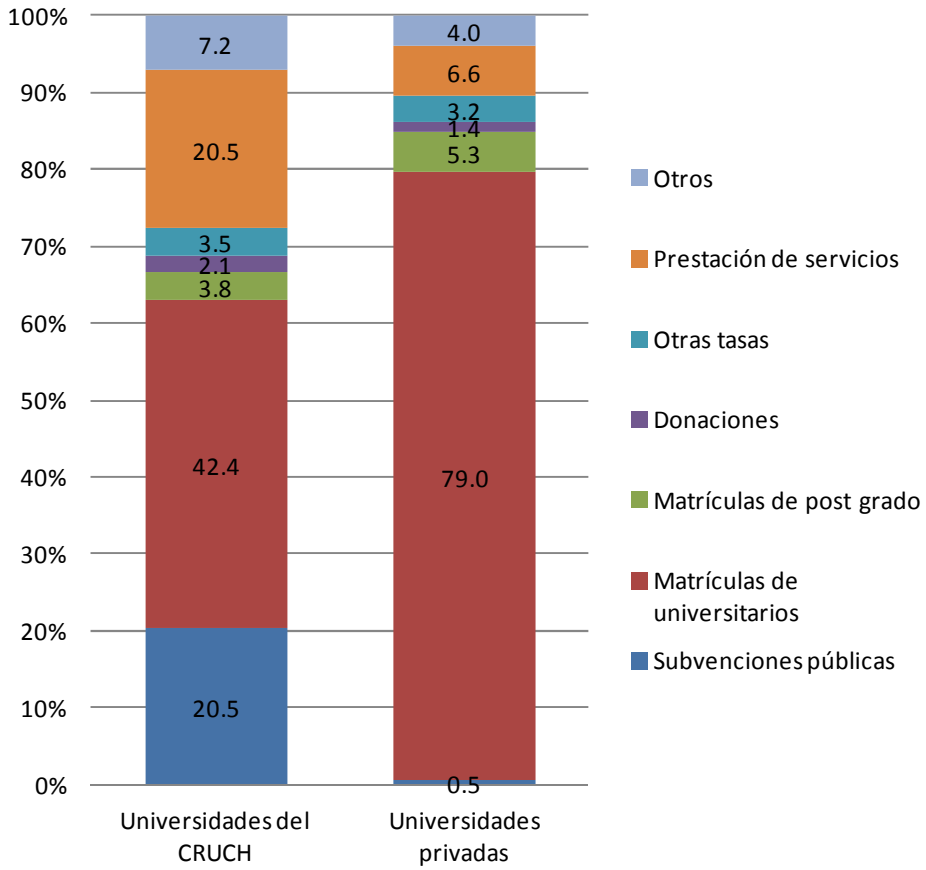
2. **Las tasas de matrícula de los estudios de pregrado** son el dinero que los alumnos pagan directamente a las instituciones de educación superior. Parte de este dinero se facilita a los alumnos mediante becas y préstamos; como tal, representa una fuente indirecta de financiación pública para las instituciones, una parte significativa de los recursos propios de los alumnos o, con mayor frecuencia, de sus familias.

3. **Prestación de servicios.** Algunas instituciones, especialmente las universidades del CRUCH, proporcionan una serie de servicios al Estado; por ejemplo, asesoramiento sobre cuestiones como la sismología y la meteorología.

4. **Las donaciones** son otra fuente de financiación. Los particulares pueden contribuir a financiar las instituciones de educación superior con sus impuestos. La ley nº 18 681 regula las donaciones privadas.

Normalmente, cada tipo de institución de educación superior tiene un modo de financiación diferente. Mientras que las universidades privadas, los CFTs y los IPs reciben de media aproximadamente el 60% de su financiación mediante las tasas de matrícula, las universidades del CRUCH presentan una estructura de ingresos más diversificada (véase el Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6 Plan de financiación por tipo de universidad, 2011



Fuente: SIES, DIVESUP/MINEDUC (2012), *Informe Nacional de Antecedentes. "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile"*, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), agosto 2012, Santiago de Chile.

Ayudas financieras para los alumnos

En Chile, la financiación pública para los alumnos se basa en becas y préstamos. El periodo 2006-2011 conoció avances significativos del sistema de becas con la introducción de nuevas becas y el aumento de las existentes: Becas de Excelencia Académica (BEA), Becas Nuevo Milenio (BNM), Becas de Reparación Rettig-Valech y Becas Bicentenario (BB)

(DIVESUP/MINEDUC, 2012). Dado que las instituciones del CRUCH acogen al mayor porcentaje de alumnos de la educación superior, también son las que más se benefician de estas becas. No obstante, en los últimos años ha aumentado la proporción de becas concedidas a los alumnos procedentes de otras instituciones de educación superior.

En cuanto a los préstamos para estudiantes, el Estado proporciona dos tipos:

1. *Fondo Solidario de Crédito Universitario* (FSCU), al que sólo optan los alumnos matriculados en universidades del CRUCH: se trata de un préstamo concedido en función de los ingresos y, según la DIVESUP, con un índice de recuperación muy bajo.
2. *Crédito con Aval del Estado* (CAE), al que sólo tienen acceso los alumnos procedentes de instituciones ajenas al CRUCH. Cubre las tasas de matrícula y depende de las notas obtenidas en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). A diferencia de los préstamos privados, el CAE tiene la ventaja de no requerir aval. El CAE se concede principalmente a estudiantes procedentes de los dos primeros quintiles de ingresos de Chile (DIVESUP/MINEDUC, 2012). De media, las universidades privadas tienen tasas de matrícula superiores a las del CRUCH.

Aunque las becas y los préstamos no siempre cubren el coste total real de las tasas de matrícula y otros gastos que conlleva la educación superior, actualmente están disponibles para el 60% de los alumnos de rentas más bajas.

Notas

1 . En línea con el término utilizado por las entidades que componen el sistema de aseguramiento de la calidad de Chile, el equipo de revisión emplea el término educación "superior" para referirse a todas las instituciones de educación terciaria y al propio sistema. El término de educación "terciaria" sólo se utiliza en referencia a la publicación de la OCDE/BM de 2009 titulada "*La educación terciaria en Chile*".

2. Las instituciones de educación superior están clasificadas siguiendo la CINE (ISCED, en sus siglas en inglés) revisada en 2011 por la UNESCO.

Referencias

OCDE/Banco Mundial (2009), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Terciaria en Chile 2009*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264051386-en.

OCDE (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, (Panorama de la Educación 2012: Indicadores OCDE), OECD Publishing. doi: 10.1787/eag-2012-en.

DIVESUP/MINEDUC (2012), *Informe Nacional de Antecedentes. "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile"*, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), Santiago de Chile.

Capítulo 3.
El aseguramiento de la calidad en Chile: procesos, principios y componentes clave

El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión general del sistema actual de aseguramiento de la calidad en Chile. Tras describir las principales funciones y los principales elementos que componen el SINAC-ES, el capítulo aborda los principios del aseguramiento de la calidad. A continuación se comentan cuestiones más generales en relación con la función del Estado, la importancia de un liderazgo claro en el sistema y la relevancia de la mejora de la calidad sumada al aseguramiento de calidad. El capítulo termina con una serie de recomendaciones acerca del sistema global chileno de aseguramiento de la calidad.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES) en Chile

Contexto histórico

Tal y como se menciona en el capítulo 2, hasta principios de los años 80 la educación superior en Chile corría a cargo de tan solo ocho universidades. En aquella época, el concepto de sistema de aseguramiento de la calidad era prácticamente desconocido en Chile, al igual que en la mayoría del resto del mundo. Durante los 30 últimos años, la noción de aseguramiento de la calidad ha evolucionado en gran medida, impulsado por dos factores bien diferenciados: por un lado, el constante aumento del interés de las instituciones de educación superior por asegurar la calidad de su enseñanza/aprendizaje; por otro, el interés de quienes financian estas instituciones y de los propios alumnos por un uso adecuado de su dinero. Según Woodhouse (OECD, 1999): *El término "aseguramiento de la calidad" se refiere a las políticas, las actitudes, las acciones y los procedimientos necesarios para garantizar el mantenimiento y la mejora de la calidad*, pero continúa afirmando que *En ocasiones, se emplea el término "aseguramiento de la calidad" en un sentido más restringido, ya sea para denotar la obtención de un estándar mínimo o en referencia al hecho de asegurar a las partes interesadas que se obtiene un determinado grado de calidad (es decir, la rendición de cuentas)*. Por tanto, la tensión entre la rendición de cuentas y la mejora del aseguramiento de la calidad es universal e inevitable.

Tras la expansión y diversificación de la educación superior chilena en los años 80, la cuestión del aseguramiento de la calidad comenzó a cobrar importancia en Chile a principios de los 90. No se dieron los primeros pasos hacia el aseguramiento de la calidad hasta la creación del Consejo Superior de Educación (CSE), que comenzó a implementar un sistema de licenciamiento obligatorio para las nuevas instituciones de educación superior (CFTs e IPs). En 1999, se creó la *Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado* (CNAP) para empezar a desarrollar la acreditación voluntaria y experimental de las carreras. Un año después, se creó la *Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado* (CONAP) con la misma función que la CNAP, pero dirigida a las carreras de posgrado. En 2004, la CNAP empezó a implementar también la acreditación a escala institucional. Tras este periodo de aprendizaje, en 2006 la Ley 20 129 creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación

Superior (SINAC-ES). La ley creó nuevas instituciones y funciones de aseguramiento de la calidad (AC).

Funciones y principales componentes del SINAC-ES

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES) proporciona un nuevo marco con nuevos componentes y funciones (véase el Gráfico 3.1). Los principales componentes del sistema son:

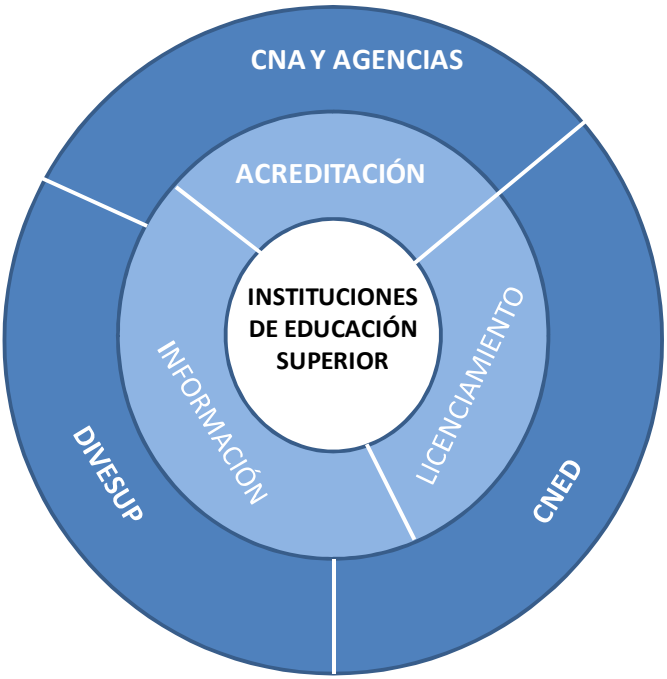
1. La **DIVESUP** (División de Educación Superior del Ministerio de Educación) es responsable de asegurar el cumplimiento de las leyes y reconoce formalmente las instituciones de educación superior. Su otra función principal consiste en recopilar y difundir información, tarea que realiza mediante el nuevo Servicio de Información de Educación Superior (SIES).
2. El **CNED** (Consejo Nacional de Educación), sucesor del CSE (Consejo Superior de Educación), tiene responsabilidades en todos los niveles educativos. En relación con la educación superior, gestiona el proceso de licenciamiento, el nombramiento de los responsables de realizar la revisión por pares, el proveimiento de la información y el trámite de las apelaciones presentadas en relación con las decisiones de acreditación. El presidente del CNED es un académico o catedrático de renombre designado por el Presidente de la República. Se compone de otros nueve académicos y catedráticos de prestigio procedentes de diversas áreas del conocimiento. Dos de ellos son propuestos por el Presidente de la República. Son seleccionados por el Presidente del CNED y propuestos por el sindicato educativo más representativo, el Senado, el CRUCH y los representantes de los IPs y CFTs. Su mandato dura seis años. El CNED elige un Secretario Ejecutivo que gestiona la Secretaría Técnica.
3. La **CNA** (Comisión Nacional de Acreditación) gestiona la acreditación, fija los criterios de acreditación, implementa la acreditación institucional, autoriza las Agencias Acreditadoras y proporciona información pública. El presidente de la CNA es un académico o catedrático de renombre designado por el Presidente de la República. La CNA se compone de otras catorce personas, incluidos académicos y catedráticos de reconocidos y expertos procedentes de diversos tipos de instituciones de educación superior, el presidente de la DIVESUP, representantes de los estudiantes y la Secretaría Técnica, que tiene voz pero no voto. El mandato de la mayoría de los miembros dura cuatro años.

4. Las **Agencias Acreditadoras** (AA) son organizaciones privadas sin ánimo de lucro que se encargan de la acreditación de las carreras. Necesitan la autorización de la CNA para ejercer su actividad en una determinada serie de áreas del conocimiento y de niveles académicos.

Los principales organismos que componen el SINAC-ES realizan cuatro funciones fundamentales:

1. **Información**: El SINAC-ES tiene la responsabilidad de identificar, recopilar y difundir información pública dirigida a alumnos, a familiares, a empresarios y a la sociedad, así como información de contexto solicitada por el sistema y sus instituciones. La DIVESUP es el componente principal encargado de la función informativa, aunque la CNA y el CNED también participan en la divulgación de información sobre sus áreas específicas de trabajo. En 2007, la DIVESUP creó el Sistema de Información de Educación Superior (SIES), responsable de la función informativa.
2. **Licenciamiento:** proceso obligatorio consistente en la autorización y supervisión del desarrollo de nuevas instituciones de educación superior. Esta función corre exclusivamente a cargo del CNED. El proceso dura entre seis y once años; una vez completado, se obtiene la autonomía institucional.
3. **Acreditación institucional:** proceso voluntario de aseguramiento de la calidad de las instituciones autónomas, mediante una evaluación interna y externa de los mecanismos, la implementación y los resultados de los objetivos y la misión de la institución. Esta función la realiza exclusivamente la CNA.
4. **Acreditación de las carreras:** proceso de verificación de la calidad de determinadas carreras en instituciones autónomas, en función de la misión y los objetivos declarados. La acreditación es obligatoria para las carreras de Medicina y Pedagogía y voluntaria para las demás. Esta función la puede realizar la CNA o bien las Agencias Acreditadoras, que a su vez pueden centrarse en materias específicas o en áreas académicas de mayor amplitud.

Gráfico 3.1 Principales componentes y funciones del SINAC-ES



Fuente: elaboración propia a partir de la CNA (Comisión Nacional de Acreditación, 2012), *www.cnachile.cl/*.

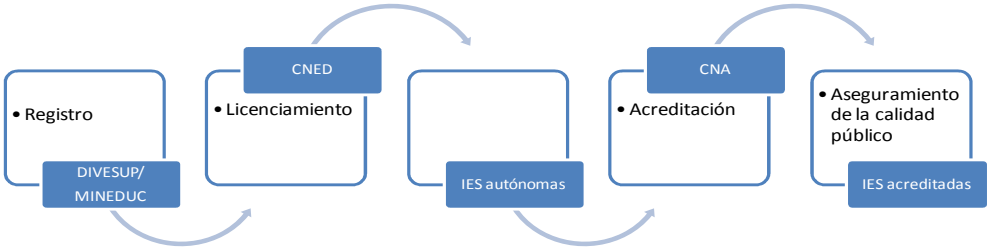
En 2006, la ley 20.129 creó el Comité de Coordinación (CC), responsable de garantizar el adecuado funcionamiento del sistema. El CC se compone del vicepresidente del CNED, el presidente de la CNA y el director de la DIVESUP. El secretario ejecutivo del CNED ejerce de secretario del CC. El CC celebra al menos tres reuniones ordinarias al año; además, puede reunirse con carácter extraordinario previa solicitud justificada de cualquiera de los organismos integrantes del SINAC-ES. A lo largo de 2012, el CC ha celebrado más de tres reuniones, de las que constan actas que dan cuenta de los temas debatidos y de las decisiones adoptadas. Aunque se han declarado varias reuniones antes de 2012, no constan actas formales.

El proceso de aseguramiento de la calidad

Para las instituciones de educación superior de reciente creación, el primer paso es registrar formalmente sus estatutos en la oficina de la DIVESUP/MINEDUC (véase el Gráfico 3.2). Tras este procedimiento jurídico, las instituciones han de seguir el proceso obligatorio de licenciamiento, que dura entre seis y once años. Las ocho instituciones de educación superior del CRUCH, creadas antes de 1981 (véase la Tabla 1 del capítulo 2) ya se consideraban autónomas en el nuevo marco de la educación superior y no tuvieron que someterse al proceso de licenciamiento. El resto de las instituciones de educación superior creadas después de 1981 (universidades privadas, IPs y CFTs) tuvieron que obtener el estatus de autonomía. Durante los años 80, estas instituciones estuvieron bajo supervisión de una institución del CRUCH para obtener la autonomía institucional. Tras la creación del Consejo Superior de Educación (CSE) en 1990, nuevas universidades e IPs quedaron bajo su supervisión para obtener la autonomía, mientras que el Ministerio de Educación quedó al cargo de las CFTs. Este primer proceso obligatorio para obtener la autonomía era conocido como acreditación, mientras que en el actual SINAC-ES se conoce como licenciamiento.

Una vez que una institución ha obtenido su licencia, pasa a ser autónoma y puede desarrollar su actividad en función de su misión, creando nuevas carreras y nuevos campus satélite y admitiendo a más alumnos. Dado que el proceso de acreditación institucional es voluntario, hay algunas instituciones que no lo han realizado. Por tanto, no existe un periodo fijo entre el licenciamiento y la acreditación. El principal incentivo de la acreditación está ligado a la financiación. El éxito en la acreditación institucional conlleva el derecho de los alumnos a la financiación del Estado. La acreditación de las carreras solo es obligatoria para Pedagogía y Medicina, aunque algunas de las personas entrevistadas por el equipo de revisión propusieron que se incluyesen otras profesiones. Tanto la acreditación institucional como la de las carreras conducen al reconocimiento público del aseguramiento de la calidad y las instituciones de educación superior adquieren la responsabilidad de mantenerla.

Gráfico 3.2 Proceso de aseguramiento de la calidad



Fuente: elaboración propia a partir de la +CNA (Comisión Nacional de Acreditación) (2012), Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Presentación, 17 de julio de 2012, Santiago de Chile.

Elementos de un sistema de aseguramiento de la calidad eficaz

Principios clave del aseguramiento de la calidad

El equipo de revisión se marcó la meta de comprender el funcionamiento de diversos aspectos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES) de Chile y evaluar los resultados globales del sistema en el contexto de la experiencia internacional. Para este fin, el equipo consideró útil articular una serie de principios u objetivos que, según su experiencia, sugiere que deberían respaldar todos los elementos del SINAC-ES y que contribuirán a incrementar la cohesión del sistema.

Todo sistema de aseguramiento y mejora de la calidad debería tener por objetivos:

- Fomentar la igualdad, relevancia y eficiencia en el sistema de educación superior en cuestión.
- Garantizar estándares mínimos para proteger los intereses de todos los alumnos.

- Concienciar sobre la importancia de la calidad y la profesionalidad, lo cual conduce a la mejora continua tanto del sistema global de educación superior como del propio proceso de aseguramiento de la calidad.
- Respaldar la implicación activa de las partes interesadas, especialmente los alumnos y los empresarios, para fomentar la receptividad y la relevancia de la educación superior.
- Permitir la diversidad de instituciones, carreras y modos de provisión de la educación superior con el fin de impulsar su flexibilidad y su capacidad de cumplir sus objetivos.
- Aumentar el nivel de transparencia y apertura para generar confianza interna y externa.
- Mantener una actitud abierta a las experiencias de otros países para aprender de ellas y fomentar el compromiso y la movilidad internacionales.

El equipo de revisión recomienda que los principales componentes del sistema chileno de educación superior consensuen una serie de principios similares que puedan guiar su trabajo futuro. El análisis del equipo podría constituir una base para este fin, pero lo importante es llegar a un consenso sobre los objetivos adecuados en el contexto de Chile. El Cuadro 3.1 resume a modo de ejemplo los estándares y las directrices para el aseguramiento de la calidad que han sido propuestos para el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). La adopción colectiva de estos principios debería facilitar la creación de itinerarios más sólidos a lo largo del sistema.

Cuadro 3.1. Estándares y directrices del aseguramiento de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)

En colaboración con sus miembros y otras organizaciones, la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (ENQA, por sus siglas en inglés), propuso una serie de estándares y directrices para el aseguramiento interno y externo de la calidad dentro de las instituciones de educación superior, así como para las agencias externas de aseguramiento de la calidad. Estos estándares y directrices se basan en una serie de principios básicos sobre el aseguramiento de la calidad, que incluyen los siguientes:

- Las instituciones de educación superior tienen la responsabilidad primaria de la calidad del servicio que prestan y de su aseguramiento.
- Deben salvaguardarse los intereses de la sociedad en cuanto a la calidad y los estándares de la educación superior.

Cuadro 3.1. Estándares y directrices del aseguramiento de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) (continuación)

- Debe desarrollarse y mejorarse la calidad de las carreras para los alumnos y otros beneficiarios de la educación superior.
- Las carreras deben ser impartidas en estructuras organizativas eficientes y eficaces.
- La transparencia y el recurso al asesoramiento externo para los procesos de aseguramiento de la calidad son importantes.
- Debería potenciarse la concienciación de la importancia de la calidad en las instituciones de educación superior.
- Deben diseñarse procesos que permitan a las instituciones rendir cuentas del uso de los recursos públicos y privados.
- Hacer que el aseguramiento de la calidad destinado a la rendición de cuentas sea compatible con el destinado a la mejora.
- La calidad de las instituciones debería ser demostrable tanto a escala nacional como a escala internacional.
- Los procesos de aseguramiento de la calidad no deben menoscabar la diversidad y la innovación.

Los estándares y directrices desarrollados siguiendo los principios mencionados sirven de orientación y ayuda para que las instituciones mejoren la educación impartida, formando un contexto para el aseguramiento de la calidad y haciendo que el aseguramiento externo de la calidad sea más transparente y sencillo de entender para todos.

Fuente: Asociación Europea de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (ENQA, por sus siglas en inglés) (2009), *www.enqa.eu.*

Tomando como punto de partida los principios clave del aseguramiento de la calidad que hemos descrito, el equipo de revisión concluye que el SINAC-ES aún no satisface dichos principios en varios aspectos:

- No se proporciona de forma consistente un aseguramiento básico de los estándares mínimos.
- Sólo se han dado los primeros pasos en la concienciación de la importancia de la calidad como medio para lograr la mejora continua.
- Los usuarios, principalmente los alumnos y empresarios, tienen una función secundaria en el aseguramiento de la calidad.

- El sistema ha sido desarrollado teniendo en mente las misiones, prácticas y aspiraciones de las universidades con mayor trayectoria y para adecuarse a dichas universidades. Consideramos que esta tendencia del enfoque de "talla única" no es adecuada para el desarrollo de instituciones que imparten estudios vocacionales y profesionales.
- La falta de transparencia sobre la forma en que se toman las decisiones en el seno del SINAC-ES ha generado desconfianza tanto dentro del sistema como en la sociedad en general acerca de los juicios que adopta.
- La falta de un sistema de información integrado y verificable ha provocado la pérdida de confianza en los datos publicados y ha contribuido a una situación en que la información puede presentarse de forma engañosa.
- No parece haber una estrategia clara para la iniciativa internacional.

Para conseguir buenos resultados y cumplir los objetivos marcados, todo sistema de aseguramiento de la calidad debe incorporar una serie de elementos, que incluyen mecanismos para:

- Garantizar que toda la educación impartida alcanza determinados estándares de calidad.
- Mejorar la propia capacidad de las instituciones de educación superior de llevar a cabo el aseguramiento de la calidad.
- Garantizar la calidad de las carreras individuales.
- Proporcionar información oportuna, precisa y relevante a los responsables de tomar decisiones y a los usuarios del sistema.
- Garantizar el compromiso con la evolución internacional en el aseguramiento de la calidad en la educación superior.

El resto de este informe examina los resultados del sistema actual de aseguramiento de la calidad en cada una de estas áreas y plantea recomendaciones para su mejora. Cabe reconocer los esfuerzos realizados en el breve periodo transcurrido desde 2006. Sin embargo, según la evaluación global del equipo de revisión, hasta cierto punto se han asentado los cimientos; sin embargo, debido a su diseño inicial y a su posterior implementación, aún no han brindado los resultados necesarios para asegurar la calidad del sistema de educación superior de Chile. El SINAC-ES tan solo ha cumplido parcialmente los objetivos marcados. El equipo considera necesario revisar el sistema dada la falta de confianza en él por

parte de los alumnos, las instituciones y la sociedad en general. Para abordar las cuestiones que son objeto de preocupación, se requerirán cambios más profundos: se precisan mecanismos adicionales y un profundo rediseño de algunos de los mecanismos actuales; además, todos ellos deben hallar su lugar en un contexto más amplio de políticas que, a su vez, también está cambiando.

Consideraciones generales sobre el sistema de calidad

Antes de centrarnos en el diseño de los componentes del sistema chileno de aseguramiento de la calidad, deben analizarse cuestiones de mayor amplitud. Estas cuestiones son analizadas en los siguientes apartados.

Clarificar la función del Estado

La educación superior de Chile muestra un fuerte compromiso con la diversidad institucional, lo cual permite que nuevos proveedores entren en el sistema y que los alumnos puedan elegir; a su vez, conlleva la fiabilidad de las decisiones fundamentadas que toman los alumnos y sus familias. Se prevé que el volumen de actividad de un mercado relativamente libre en la educación superior dé buenos resultados. Es improbable que este planteamiento básico de funcionamiento cambie significativamente a corto plazo.

En un contexto como este, en ocasiones puede percibirse que es inapropiado que el Estado se implique en la reglamentación y supervisión de las actividades de las instituciones autónomas o de los agentes privados. Sin embargo, en los países de la OCDE se reconoce que el Estado desempeña un papel clave en el fomento de los mejores resultados posibles en la educación superior. Uno de los factores de gestión clave es garantizar una competencia adecuada entre las instituciones de educación superior como incentivo para mejorar los resultados, la eficiencia económica y la calidad en la educación (OCDE, 2008). A pesar de que el uso de mecanismos de mercado en los sistemas de educación superior aporta numerosas ventajas, también se han identificado algunos riesgos. Un mercado de la educación superior regulado inadecuadamente podría hacer que se diera excesiva importancia a la generación de ingresos y a la rentabilidad en lugar de a la enseñanza y a la investigación.

Este informe se basa en la premisa de que, al igual que sucede con cualquier mercado, el Estado tiene la función de garantizar la implementación de un marco legislativo que salvaguarde los intereses de los consumidores. Por añadidura, la educación es un servicio cuya calidad sólo

puede evaluarse (en ocasiones con un considerable retraso) después de la decisión de invertir por parte del consumidor. Por tanto, se requiere supervisión, liderazgo y regulación.

A medida que los sistemas maduran y las instituciones van acumulando un registro de resultados, los decisores individuales se encuentran en una mejor situación para decidir de manera fundamentada dónde invertir. Pero, en el caso de Chile, con un número significativo de proveedores relativamente nuevos y numerosas carreras ofertadas, la pertinencia de que el Estado respalde y refuerce el funcionamiento del mercado es aún mayor. Tanto desde el punto de vista de los consumidores como desde el de los proveedores, el Gobierno desempeña un importante papel en el desarrollo de políticas que garanticen que los alumnos dispongan de una orientación adecuada para tomar sus decisiones (OCDE, 2008).

Visión del aseguramiento de la calidad como un todo integrado

En Chile ya se han implementado los principales elementos estructurales de un sistema de aseguramiento de la calidad y, al menos hasta cierto punto, estos han sido aceptados por el sector de la educación superior. No se trata de un logro menor dadas las circunstancias de crecimiento y diversificación en las últimas décadas. No obstante, para reforzar los cimientos sobre los que se asientan estos elementos y extender y mejorar sus capacidades, es necesario realizar cambios en estos elementos estructurales. Es importante que el marco nacional para el aseguramiento y la mejora de la calidad tenga el grado suficiente de coherencia para ser comprendido por todas las partes interesadas, tanto dentro como fuera del sector de las instituciones de educación superior, y lo bastante receptivo como para inspirar una mayor confianza en sus procesos para las que están siendo revisadas. Además, sus informes y juicios deben ser coherentes, robustos y transparentes.

Los siguientes capítulos de este informe se centrarán en el funcionamiento de los diversos componentes del SINAC–ES, pero los resultados globales obtenidos por el sistema de aseguramiento de la calidad dependerán de la medida en que colaboren las diversas partes que componen el sistema de aseguramiento de calidad. Las claves del éxito del nuevo enfoque son, en primer lugar, imponer la acreditación obligatoria y periódica; en segundo, garantizar un vínculo más estrecho entre los procesos de licenciamiento y acreditación. Esto permitirá a Chile desarrollar las estructuras y los organismos que ya están implementados, pero requerirá un esfuerzo de clarificación y modificación de las respectivas responsabilidades de los organismos implicados, así como cambios en sus métodos de trabajo.

Falta de liderazgo

El equipo de revisión considera que el funcionamiento global del SINAC-ES ha sido fragmentado. A pesar de que el organismo responsable del licenciamiento (Consejo Nacional de Educación, CNED) y la agencia de acreditación institucional (Comisión Nacional de Acreditación, CNA) desempeñan funciones distintas dentro del sistema, la relación entre ambos no ha tenido la eficacia que se pretendía. El equipo cree que este punto débil ha menoscabado la confianza pública en la calidad de la educación superior. De manera similar, los procesos de acreditación de las instituciones y de las carreras no parecen informarse mutuamente.

Tal y como se ha mencionado, el Comité de Coordinación (CC) que agrupa las tres agencias clave (la DIVESUP, el CNED y la CNA) se reunió en varias ocasiones entre 2007 y 2011 sin que conste acta formal alguna de estas reuniones. En 2012, el CC se reunió varias veces y dejó actas formales de dichos encuentros. De esta falta de formalidad en la función de coordinación, podría deducirse que los tres componentes clave son reacios a dar muestras de desempeñar un papel dominante.

Es importante que en el futuro los diversos componentes del sistema de aseguramiento de la calidad trabajen de forma cohesiva para reforzar el aseguramiento de la calidad y el impulso general de mejora. El aseguramiento y la mejora de la calidad deberían ser percibidos como parte de un proceso continuo y cíclico de aseguramiento y mejora, y no como un evento singular. La forma en que esto debe llevarse a cabo se describe más adelante en las recomendaciones de cambios.

Hacia una nueva arquitectura

Todo sistema coherente de aseguramiento de la calidad requiere una definición clara y apropiada de los papeles y una articulación bien perfilada entre sus diversos elementos. Actualmente, los elementos constituyentes (la DIVESUP, el CNED y la CNA) poseen funciones relativamente bien definidas en el seno del SINAC-ES. Sin embargo, no se basan en una estrategia coherente y no está claro cómo (colectiva o individualmente) prevén o desean asumir la responsabilidad respecto al sistema en su conjunto y respecto a su impacto en la educación superior en Chile. El diagrama empleado para caracterizar el SINAC-ES (véase el Gráfico 3.1) así lo indica: retrata un sistema de tres socios iguales, sin jerarquía. No obstante, el hecho de que los presidentes del CNED y de la CNA sean nominados por el Presidente de la República sugiere implícitamente que, en último término, el Gobierno tiene la responsabilidad de garantizar que se

den las condiciones para que el sistema en su conjunto pueda funcionar de forma efectiva, y esto también refleja manifiestamente la realidad política.

Por tanto, el equipo de revisión recomienda que el SINAC-ES sea reestructurado con el fin de reflejar y encarnar mejor las realidades de las relaciones entre sus principales componentes. Esta reestructuración también debe abordar la anomalía más obvia del sistema actual, principalmente la función del CNED como órgano de apelación para las decisiones de la CNA respecto a la acreditación. Esta función parece generar tensión y malentendidos, además de implicar un mayor nivel de responsabilidad o autoridad, al menos en este importante aspecto, pero no parece haber expectativas de que deba ejercer una supervisión más amplia del funcionamiento del sistema, de la CNA ni de las Agencias Acreditadoras.

En el marco actual de aseguramiento de la calidad institucional, cabe la posibilidad de ampliar el papel del CNED de modo que incorpore las funciones de acreditación que actualmente realiza la CNA y asuma la responsabilidad global del funcionamiento del sistema de aseguramiento de la calidad (licenciamiento, acreditación, información y mejora de la calidad) además de supervisar su eficacia. En principio, esto encajaría bien con lo que se considera la misión amplia del CNED de evaluación de los resultados globales del sistema educativo. Sin embargo, si el CNED asumiera los procesos de licenciamiento y acreditación, sería necesario que el SINAC-ES adoptase un nuevo enfoque para gestionar las apelaciones relativas a la acreditación.

Dada la falta del papel de defensor del pueblo en el sistema y dado el aumento de carga de trabajo que supondrían las recomendaciones en los organismos de aseguramiento de la calidad, una alternativa (que vendría a suponer prácticamente lo mismo) sería aunar estas funciones bajo la CNA, o bien bajo una nueva agencia o un nuevo consejo basado en ella, mientras que el CNED seguiría ejerciendo de supervisor global de la eficacia del sistema de aseguramiento de la calidad. Lo esencial, tal y como se argumenta más adelante, es que existan vínculos mucho más estrechos entre los procesos de licenciamiento y acreditación institucional, y que los procesos de acreditación generen un *feedback* sobre el estado de los licenciamientos. Sea cual sea la decisión que se adopte, ésta debe conllevar un acercamiento entre los procesos de licenciamiento y acreditación y estrechar estos vínculos.

La nueva arquitectura del SINAC-ES debe tener en cuenta (y ser coherente con) otros elementos de la gobernanza en la educación superior y esta solución encajaría bien con lo que consideramos que suponen las propuestas del Gobierno de una Superintendencia y una Subsecretaría de la Educación Superior[1]. De este modo, si en el futuro se reconstituye un

Comité de Coordinación, este tendría a los líderes del SINAC-ES (Superintendencia y Subsecretaría) como actores clave. La función principal de la Superintendencia sería garantizar el cumplimiento de la ley, cediendo a la nueva agencia de calidad la responsabilidad del aseguramiento y la mejora de la calidad, mientras que la Subsecretaría gestionaría políticas como las de acceso e igualdad, además de garantizar la recopilación y difusión de información fiable acerca del sistema, tanto con fines administrativos como en beneficio de los usuarios.

Otorgar la misma importancia a la mejora de la calidad que al aseguramiento de la calidad

La calidad de la educación superior no procede del sistema de aseguramiento de la calidad ni se sustenta en él. Resulta de numerosas actividades, la mayoría de las cuales emanan de las prácticas de enseñanza, aprendizaje y evaluación, así como de la idiosincrasia académica de las instituciones. Dado el crecimiento del sistema de educación superior a escala nacional y su constante evolución a escala internacional, se hace especialmente necesario prestar orientación y apoyo dentro de dicho sistema.

Las tres agencias principales de aseguramiento de la calidad en Chile (la DIVESUP, el CNED y la CNA) han aunado esfuerzos en cuestiones y mecanismos de regulación y supervisión, mientras que han cedido aspectos como la mejora de la calidad, la evaluación del aprendizaje, la cualificación de los docentes, entre otros, a las instituciones de educación superior. Si, además del *aseguramiento* de la calidad, el SINAC-ES también quiere trabajar por la *mejora* de la calidad, estas tres agencias principales tienen que modificar su enfoque.

Uno de los aspectos más útiles de los mecanismos de aseguramiento de la calidad es el impacto que tienen en la concienciación global de las instituciones respecto a la calidad. La preparación, la documentación y otros aspectos de los procesos de acreditación incitan a las instituciones a realizar una reflexión colectiva sobre el propósito, las prácticas y los resultados de sus carreras. Eso es aún más cierto en las circunstancias actuales, dado el veloz ritmo al que cambian los conocimientos, la tecnología y la sociedad en general. El esfuerzo intelectual conjunto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad no sólo debería conllevar acciones más eficaces, sino también contribuir a concienciar acerca de una "nueva" actitud académica en pos de la mejora continua. Si los mecanismos de aseguramiento de la calidad no logran este objetivo, deberían buscarse nuevas formas de alcanzarlo. De lo contrario, los mecanismos se convertirán en mero papeleo. A lo largo de los últimos 25-30 años, Chile ha estado a la

vanguardia de Latinoamérica en diversas iniciativas de la educación superior, como los procesos de acreditación y aseguramiento de la calidad puestos en marcha en un principio por la CNAP. No obstante, parece haber una discontinuidad o desconexión en dichos procesos y no se han plasmado en prácticas docentes ni de aprendizaje ni de evaluación. Los esfuerzos por recuperar las lecciones aprendidas e introducirlas en el sistema de educación superior deberían aportar calidad, así como la actitud de trabajar por ella.

Dimensión internacional del aseguramiento de la calidad

Durante la revisión, se percibió que el debate actual sobre el aseguramiento de la calidad se circunscribe casi exclusivamente al ámbito nacional. Aunque esto es comprensible dados los problemas y preocupaciones actuales, parece muy importante que la dimensión internacional cobre peso en el desarrollo de sistemas de calidad en la educación superior de Chile. Esto se debe a varios motivos:

- La capacidad de los titulados chilenos de estudiar y trabajar a escala internacional, y por tanto obtener el máximo rendimiento de la inversión que realizaron en la educación, se verá impulsada significativamente por la percepción y confianza respecto a la calidad del sistema chileno.
- Por añadidura, a largo plazo el desarrollo socioeconómico de Chile dependerá de si dispone de mano de obra competitiva a escala internacional. Evaluar la calidad de la educación chilena frente a indicadores internacionales contribuiría a lograr este objetivo.
- Es casi inevitable que el nivel del servicio ofrecido por los proveedores internacionales crezca significativamente en los próximos años, ya sea mediante su asociación con instituciones chilenas o mediante su entrada en Chile de forma independiente. El crecimiento del aprendizaje en línea será un factor relevante en este sentido, por lo que el sistema de aseguramiento de la calidad debe amoldarse a este concepto.
- De modo similar, las instituciones chilenas podrían expandir su presencia internacional en el futuro, especialmente en asociación con otras instituciones. Será necesario tomar decisiones sobre el papel del sistema de aseguramiento de la calidad a la hora de garantizar un servicio de escala internacional y sobre qué supervisión activa se requerirá para proteger la reputación global del sistema chileno.

- Existen herramientas y capacidades disponibles a escala internacional que Chile puede emplear mientras sigue desarrollando sus propias capacidades.

Algunas implicaciones para otras áreas de la política de educación superior

Las recomendaciones que describe este informe tienen por objetivo abordar la preocupación actual por las deficiencias del SINAC-ES y facilitar la obtención de resultados más sólidos. Sin embargo, sería erróneo pensar que los cambios en el sistema de aseguramiento de la calidad abordarán todas las preocupaciones actuales respecto a la educación superior chilena. Algunas de las preocupaciones que escuchó el equipo de revisión durante su visita a Chile están más vinculadas a las circunstancias normativas relativas al acceso, los niveles y los medios de apoyo estatal, así como con el papel del servicio privado.

Aunque estas cuestiones se escapan al alcance de este informe, es necesario dejar constancia de que otras circunstancias normativas u otros enfoques pueden tener una influencia significativa en la calidad real y percibida de los resultados de la educación superior. Podemos mencionar tres circunstancias especialmente significativas:

1. **El desarrollo de la capacidad profesional:** la gestión de un sistema de calidad riguroso y la concienciación de la importancia de la calidad conllevan necesariamente un alto nivel de capacidad profesional a todas las escalas y en todo el sistema. Esta capacidad no puede desarrollarse de forma instantánea, sino que requiere una amplia experiencia en el funcionamiento de sistemas de calidad con reflexión y aprendizaje continuos. Es fundamental respaldar este proceso. Proporcionar una amplia gama de oportunidades para informarse sobre los sistemas de calidad y conocer mejor lo que están haciendo los demás es esencial para el desarrollo del conjunto de destrezas necesarias. La participación en ejercicios de revisión por pares permite que las personas contribuyan a fortalecer los sistemas de los demás a partir de las prácticas ajenas, así como adquirir un mejor grado de comprensión y reflexión sobre los sistemas de calidad. Sin embargo, probablemente también convenga alguna forma de desarrollo directo de capacidades profesionales patrocinado por el Gobierno. En un sistema basado en la competencia entre proveedores y un alto porcentaje de instituciones privadas, podría haber resistencia al intercambio de ideas entre las instituciones y al respaldo o patrocinio por parte del Gobierno del desarrollo de capacidades. A corto plazo, los beneficios que estos

desarrollos tendrían en la calidad global probablemente compensarían cualquier desventaja para el funcionamiento competitivo del sistema.

2. **El uso de mecanismos de financiación como impulsores de la calidad:** actualmente, el acceso a la financiación gubernamental en Chile es un incentivo para que las instituciones se planteen la acreditación. No obstante, la financiación de los sistemas de ayuda al estudiante no cumple una función de motivación continua para la mejora de la calidad. Esto significa que el sistema de aseguramiento de la calidad debe realizar mayores esfuerzos y ser más sólido que el de otros países en los que los umbrales e incentivos por resultados pueden tener un papel rutinario para el sistema de financiación. Aunque no se espera que esta revisión tenga por resultado un cambio significativo en los acuerdos de financiación, es importante dejar constancia de que existen formas adicionales de influir en la calidad, como proporcionar recursos de financiación diferenciados para la acreditación y la mejora de la calidad. Podrían tomarse diversas medidas, como hacer que una parte de la finalización dependa de la obtención de títulos y de la permanencia en el sistema.

3. **El desarrollo de una información fiable sobre los resultados:** Chile está (o parece estar) relativamente descentralizado en lo tocante a la coordinación del servicio. Las personas tienen un peso significativo en las decisiones sobre sus requisitos en relación con la educación superior, y las instituciones individuales sobre cómo debe cubrirse la demanda. Aunque esto debería concienciar sobre la importancia de contar con un sistema eficaz y receptivo, lo cierto es que depende de que entre todos los participantes en el sistema fluya una excelente información sobre la oferta y los resultados. En ocasiones, las lagunas en esta información pueden llevar a disparidades entre los resultados acumulados del sistema y las necesidades de la economía en cada momento, con un impacto negativo en la percepción de la "calidad" del sistema. Por este motivo, algunos países han decidido invertir en la generación de información colectiva mediante la creación de estrategias competenciales a escala nacional o sectorial. En este sentido, destacamos la iniciativa para desarrollar Consejos de Competencias en sectores económicos estratégicos (DIVESUP, 2012) y la consideramos un desarrollo útil para reforzar conceptos más amplios de la calidad.

Conclusiones y recomendaciones

Las observaciones y el análisis del equipo de revisión pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Se obtendría un beneficio real si las partes interesadas de la educación superior chilena (lo cual incluye tanto a sus usuarios como a sus proveedores) pudieran llegar a un acuerdo colectivo sobre una serie de principios que guíen el trabajo del sistema de enseñanza superior y de sus participantes. La adopción colectiva de estos principios facilitaría la creación de itinerarios más alineados a lo largo del sistema, especialmente en referencia al aseguramiento de la calidad.
- Es urgente mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad. Aunque se han asentado los cimientos para el aseguramiento de la calidad, aún no se obtienen los resultados necesarios para garantizar la calidad en la educación superior chilena. Se requieren cambios significativos en el sistema para alcanzar estándares mínimos, concienciar sobre la importancia de la calidad, integrar las voces de alumnos y empresarios en el proceso de aseguramiento de la calidad, ajustar el sistema a esta diversidad institucional, aumentar la transparencia en la toma de decisiones y proporcionar un sistema de información integrado y verificable así como una estrategia clara para la internacionalización.
- Esto requerirá mecanismos adicionales y un rediseño significativo de algunos de los actuales, y todos ellos deben hallar su lugar en un contexto más amplio de políticas que, a su vez, también está cambiando. Los pasos más importantes son definir claramente el liderazgo del sistema y aunar los procesos de licenciamiento y acreditación de las instituciones haciendo que aquel sea condicional y esta sea obligatoria.

Notas

1. El proyecto de ley que crea la *Superintendencia* se presentó en el Congreso el 22 de noviembre de 2011 y se debatió como un tema de gran

prioridad en la Comisión de Educación del Senado. Aún no se ha formulado el proyecto de ley para crear una Subsecretaría, aunque se ha anunciado públicamente la intención de hacerlo.

Referencias

Aequalis (2011), *Propuestas para la Educación Superior. Foro Aequalis y las transformaciones necesarias*, INACAP, Ograma Impresores, Santiago de Chile.

CNA (2012), *Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superio*r, CNA Presentación, 17 de julio de 2012, Santiago de Chile.

DIVESUP (2012), *Introducción al Sistema de Educación Superior Chileno*, Presentación 6 de agosto de 2012, Santiago de Chile.

ENQA (2009), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, International co-operation in higher education and training, ENQA (www.enqa.eu/pubs.lasso), Helsinki.

OCDE/Banco Mundial (2009), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: la Educación Superior en Chile 2009*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264051386-en.

OCDE (2008), *Educación universitaria para la sociedad del conocimiento: Volumen 1 Características especiales: Gobernanza, Financiación, Calidad*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264046535-en.

OCDE (1999), *Quality and Internationalisation in Higher Education*, (Calidad e Internacionalización en la Educación superior) OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264173361-en.

Capítulo 4.
Garantizar estándares de servicio adecuados mediante el aseguramiento de la calidad: licenciamiento y acreditación

Las instituciones de educación superior que deseen ejercer su actividad en Chile deben pasar por el proceso de licenciamiento con el fin de obtener permiso para empezar a ejercer en el sistema. Sin embargo, la posterior acreditación de las instituciones y carreras es voluntaria. En este capítulo se revisan los procesos de licenciamiento y acreditación, así como la relación entre ambos procesos desde el punto de vista del grado en que contribuyen a unos estándares de servicio adecuados. El capítulo propone recomendaciones respecto a estos dos procesos y sugerencias para estrechar los vínculos entre ellos.

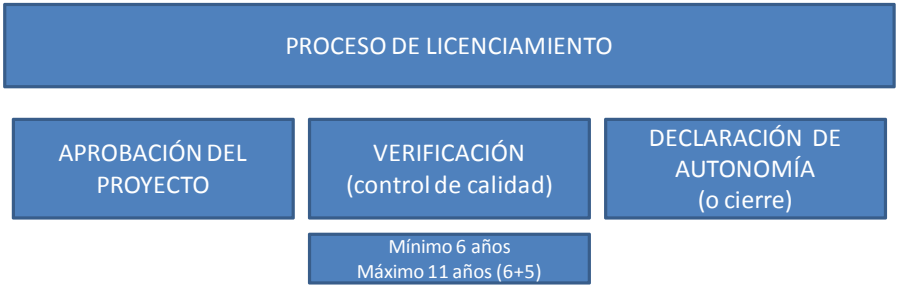
Para un aseguramiento de la calidad eficaz, se necesita contar con sistemas sólidos que controlen la calidad de las instituciones autorizadas para ejercer su actividad en el sistema; asimismo, se requiere una supervisión continua de la actividad de dichas instituciones para garantizar que mantienen niveles adecuados a lo largo del tiempo.

En este sentido, el sistema chileno depende tanto del proceso inicial de licenciamiento como del proceso de acreditación institucional. Cada uno es evaluado desde el punto de vista de su idoneidad para proporcionar los elementos de aseguramiento de la calidad necesarios para un sistema sólido.

El papel del licenciamiento en el aseguramiento de la calidad

Toda institución que desee ejercer su actividad en Chile debe ser licenciada por el CNED (Consejo Nacional de Educación). Una vez plenamente licenciada, la institución puede ejercer su actividad en el sistema con autonomía. El proceso de licenciamiento comienza con el crecimiento y la diversificación de las instituciones de educación superior. El proceso actual de licenciamiento es obligatorio para todas las nuevas instituciones de educación superior. Empieza con la aprobación del proyecto institucional, continúa con la verificación y evaluación de la implementación del proyecto aprobado y concluye con la declaración oficial de autonomía. El proceso de verificación dura al menos seis años, tras los cuales el CNED decide si el proceso de evaluación puede proseguir durante cinco años más, o bien si la institución está preparada para ser autónoma. Transcurridos los cinco años adicionales de verificación del proyecto, el CNED debe decidir si concede la declaración de autonomía a la institución o si ordena el cierre de esta (véase el Gráfico 4.1). Durante este periodo de 11 años como máximo, el CNED evalúa los recursos económicos, financieros y de infraestructuras, el personal académico, los servicios, entre otros aspectos. También se evalúan las universidades por su labor investigadora y otros aspectos específicos propios de este tipo de institución de educación superior.

Gráfico 4.1 Proceso de licenciamiento



Fuente: elaboración propia a partir del CNED, 2012.

Desde su creación, se han presentado 144 proyectos ante el CNED (58 universidades, 56 IPs y 30 CFTs). De entre todos estos proyectos, a 28 instituciones se les denegó iniciar el proceso de licenciamiento, 42 obtuvieron la autonomía y 51 tuvieron que ser cerradas. El resto aún se halla en proceso de licenciamiento (CNED, 2012).

La evaluación global de esta revisión es que el propósito y la prioridad del sistema actual de licenciamiento son adecuados y que el régimen de licenciamiento debería seguir desempeñando un papel clave en el aseguramiento de la calidad dentro del sistema. También es un buen modelo de licenciamiento aquel en el que se otorga la autorización a una institución para ejercer su actividad pero luego se le somete a un periodo de prueba antes de ser plenamente licenciada. Sin embargo, es necesario mantener este principio: la pérdida de supervisión después del licenciamiento y el hecho de que la acreditación sea facultativa son dos problemas considerables que es preciso abordar.

Por tanto, sería muy conveniente realizar una serie de modificaciones en el sistema de licenciamiento con el fin de reforzar el aseguramiento de la calidad y contribuir a los objetivos globales del sistema. En primer lugar, una deficiencia considerable del sistema actual es que una institución puede ser licenciada con un volumen y ámbito de actividad determinados pero, una vez licenciada, puede ampliar su oferta de carreras, sus sedes y su número de alumnos en varios órdenes de magnitud (véase la Tabla 4.1). Una vez una institución ha sido licenciada por el CNED, tiene autonomía y no se realizan

más verificaciones sobre su capacidad para mantener la calidad con un mayor volumen de actividad. Al parecer, esta deficiencia del sistema ha dado pie a muchos de los problemas de calidad que preocupan en Chile.

Tabla 4.1 Desarrollo de las universidades después de la autonomía

	Media al recibir la autonomía	Media en el tercer año tras la autonomía	Media en 2012
Número de alumnos matriculados en primer curso	658	1990	3276
Número total de alumnos matriculados	2340	5680	12 240
Número de carreras	14,3	56,1	96
Número de sedes	1,1	3,3	4,0
Número de campus	1,6	4,8	6,24

Fuente: INDICES, en el CNED 2012.

Con el fin de abordar esta cuestión, se recomienda que el licenciamiento de una institución se haga para una determinada escala y ámbito de actividad, según estipule un plan estratégico institucional que debería constituir la base para la aprobación inicial. El aumento del volumen de actividad por encima del proyectado en el plan estratégico inicial debería conllevar al menos una revisión más profunda por parte del CNED respecto a la adecuación de los sistemas de la institución para alcanzar el mayor nivel de actividad. Lo ideal sería implementar un proceso de revisión de calidad periódico y obligatorio que retome el licenciamiento desde el punto de partida.

También deberían revisarse los plazos para recibir el pleno licenciamiento con el fin de garantizar que sean apropiados para los diversos tipos de instituciones. La actual fórmula "6 + 5" podría ser adecuada para una universidad grande, pero quizá sea innecesariamente larga o dificulte la entrada en el sistema de nuevos proveedores de menor tamaño, especialmente en las áreas de la educación profesional y técnica. La propuesta de vincular el licenciamiento inicial con un plan estratégico inicial también reduce la necesidad de proporcionar garantías para las distintas evoluciones potenciales de las instituciones. Se recomienda plantear la posibilidad de permitir una mayor flexibilidad en los plazos para el licenciamiento inicial en función del volumen, el ámbito y la naturaleza de la actividad propuesta por la institución. Por ejemplo, una universidad con un volumen de actividad significativo podría requerir el plazo completo de cinco años de licenciamiento provisional tal y como se prevé actualmente,

pero una pequeña institución de formación profesional podría demostrar su capacidad en un plazo mucho más breve.

Por último, una deficiencia significativa del sistema actual de licenciamiento es que no parece existir una supervisión constante para garantizar que las instituciones trabajan de forma coherente con la concesión del licenciamiento inicial, y no se prevén sanciones en caso de que se averigüe que no lo están haciendo.

El equipo de revisión considera que se necesita un mecanismo adicional para comprobar periódicamente que la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en cada institución se mantiene a un nivel coherente con la decisión original de licenciamiento. Dentro del sistema actual, una posibilidad sería que el CNED desarrolle una función adicional de supervisión para llevar a cabo esta tarea. Sin embargo, tal y como se ha mencionado, sería más conveniente estrechar el vínculo entre el sistema de acreditación institucional y el de licenciamiento, y emplearlo para garantizar que las instituciones continúan trabajando en línea con su licencia inicial desde el punto de vista de la enseñanza y el aprendizaje.

Esta revisión se declara rotundamente a favor de la intención de crear una Superintendencia para supervisar el cumplimiento básico de una serie de requisitos financieros, legales, informativos y de rendición de cuentas por parte de las instituciones. Esto ayudará a abordar algunas de las preocupaciones que causa el que las instituciones no se atengan a las garantías que proporcionaron en el momento del licenciamiento inicial.

El papel de la acreditación institucional en el aseguramiento de la calidad

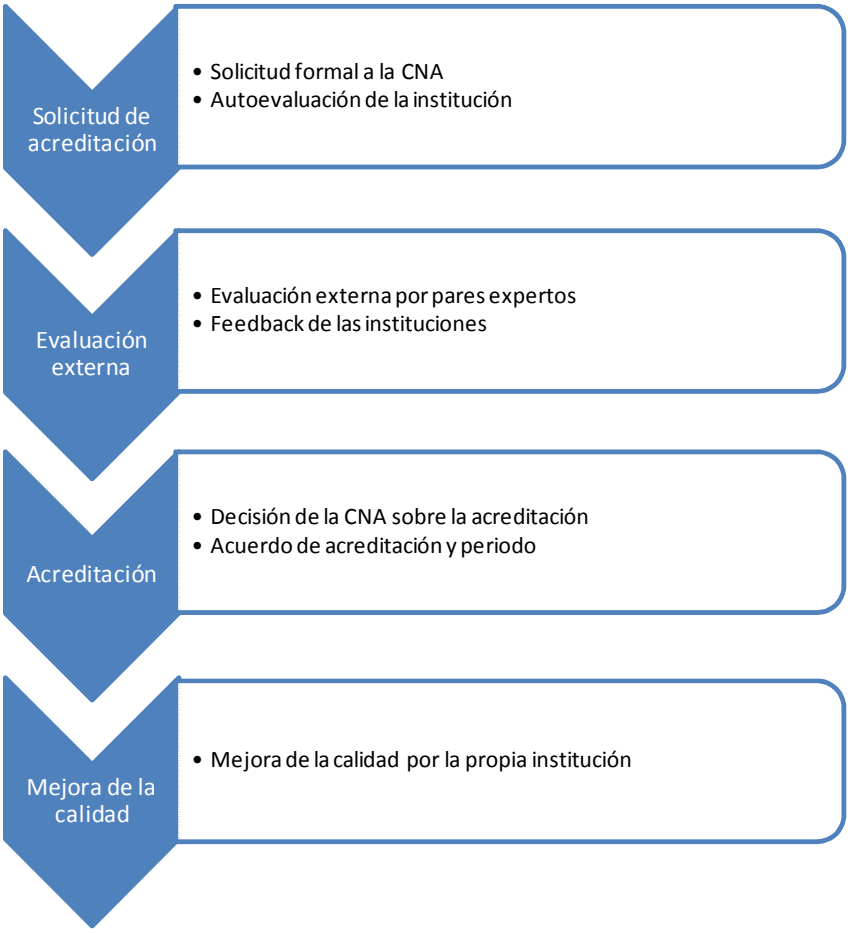
Desde 2006, las instituciones chilenas de educación superior tienen la posibilidad de iniciar un proceso para obtener la acreditación. La CNA es responsable de la acreditación institucional y su misión en este sentido es certificar públicamente la calidad de las instituciones y su capacidad de gestionar su calidad y sus estándares. Dado que se trata de un proceso voluntario, las instituciones que deseen ser acreditadas tendrán que presentar una solicitud formal a la CNA para acordar un calendario de acreditación y las áreas que se acreditarán. Tras ello, la institución debe elaborar un informe de autoevaluación en el que se destaquen sus puntos fuertes y débiles. Se lleva a cabo una evaluación externa por pares expertos, responsables de elaborar un informe y remitirlo a la CNA. Con estos informes y el *feedback* de la institución, la CNA debe decidir el periodo de acreditación que se concederá a la institución. El periodo de acreditación

puede ser de un mínimo de un año y un máximo de siete. En la práctica, la CNA emplea cuatro notas:

1. Insuficiente (se deniega la acreditación)
2. Satisfactoria (tres años)
3. Adecuada (cinco años)
4. Óptima (siete años)

La renovación de la acreditación también es voluntaria. Una vez concedida la acreditación, la mejora de la calidad pasa a ser responsabilidad de la instituciones de educación superior (véase el Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2 Proceso de acreditación institucional



Fuente: elaboración propia a partir de la CNA, 2012.

Aunque el enfoque de la acreditación institucional no carece de mérito y ha contribuido a desarrollos favorables de los que hablaremos en apartados posteriores, ha tenido una utilidad muy escasa como herramienta para garantizar la calidad de la educación superior por dos motivos:

- **Es voluntaria** y, hasta la fecha, solo el 46% de las instituciones ha recibido la acreditación (SIES, 2012). Se observa una alta variabilidad en función del tipo de institución: El 100% de las instituciones del CRUCH están acreditadas, el 74% de las universidades privadas, el 38% de los IPs y el 16% de los CFTs. Aunque la acreditación tiene un impacto positivo en la reputación y la financiación, en una época marcada por la celeridad de los cambios y con una significativa contribución privada a los costes de la educación, estos incentivos no son lo bastante fuertes como para hacer que el sistema de acreditación constituya un sólido motor de calidad.

- **La no acreditación acarrea escasas consecuencias.** Más allá de la pérdida de ventaja de mercado y que los alumnos tengan derecho a la financiación pública (becas y préstamos), el hecho de no acreditarse no conlleva consecuencias para el conjunto de la institución. Una vez más, esto mengua la importancia de la acreditación institucional como herramienta para el aseguramiento de la calidad.

Para abordar estas cuestiones, el equipo de revisión recomienda cambiar el nombre de "acreditación institucional" por el de "revisión de calidad institucional" y hacer que sea obligatoria. Asimismo, recomienda que las instituciones que se considere que no cumplen las expectativas del proceso de revisión de calidad institucional regresen al estatus de licenciamiento provisional y sean supervisadas. Estas instituciones deberían disponer de un plazo para mejorar sus sistemas hasta alcanzar los estándares requeridos o bien perder su licencia.

Al plantear estas recomendaciones, el equipo de revisión reconoce la magnitud de lo que se propone, pero considera que, las deficiencias detectadas en el sistema de aseguramiento de la calidad justifican que Chile adopte estas medidas si quiere resolver los problemas actuales de la calidad del servicio. Aunque esto supone un cambio significativo respecto al enfoque actual y es probable que vulnere la autonomía de las instituciones, existen ejemplos en otros países. Todas las instituciones de educación superior integrantes del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) están sujetas a revisiones periódicas obligatorias. Los ministros de los países signatarios del Proceso de Bolonia invitaron a la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ENQA, por sus

siglas en inglés) a desarrollar los estándares y las directrices que debe seguir el EEES, entre los cuales se incluyen las revisiones periódicas de las instituciones de educación superior. Este estándar específico propone que el aseguramiento externo de la calidad se lleve a cabo de forma cíclica y que la duración del ciclo y de los procedimientos de revisión se definan y publiquen por adelantado. La principal directriz es que las posteriores revisiones institucionales externas tengan en cuenta el progreso realizado respecto a la revisión previa (ENQA, 2009).

Cuestiones de implementación

En el caso de que se implementen las recomendaciones mencionadas, esto podría suponer una presión significativa sobre la capacidad del sistema de aseguramiento de la calidad. Para que el público en general confíe en que están abordándose las cuestiones de calidad en el sistema chileno, es necesario revisar rápidamente las instituciones que más dudas generan respecto a la calidad. Debido a esto y a que se propone que el proceso sea obligatorio, el volumen de la actividad de revisión de la calidad podría ser muy superior al experimentado hasta la fecha en el proceso de acreditación. Para mantener la confianza en la calidad del proceso de revisión y proceder con tanta celeridad como sea conveniente, es necesario fijar criterios claros sobre las prioridades de la revisión, así como desarrollar y acceder a la capacidad de revisión. El uso de agencias de revisión internacionales podría seguir siendo un complemento útil para los recursos chilenos. Aunque el CNED y la CNA ya están en contacto con alguna organización internacional como la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (INQAAHE, por sus siglas en inglés), la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) del Sector Educativo MERCOSUR y la Red de Administraciones de Universidades Iberoamericanas (RAUI), también podría solicitarse asesoramiento y orientación a organismos como: la Asociación Universidades Europeas (EUA, por sus siglas en inglés), sobre todo en lo tocante al Programa de Evaluación Institucional; la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (ENQA, por sus siglas en inglés); y el Consejo para la Acreditación en la Educación Superior (CHEA, por sus siglas en inglés), que acaba de crear una entidad dedicada a la Calidad Internacional.

Conclusiones y recomendaciones

Las observaciones y el análisis del equipo de revisión pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Emplear un proceso de licenciamiento, incorporando un periodo de prueba con el fin de conceder o no a nuevos proveedores la autorización de ejercer su actividad, constituye un buen enfoque. Sin embargo, una vez licenciada, la institución no vuelve a ser objeto de verificación alguna sobre su capacidad de mantener la calidad con un mayor volumen de actividad. El equipo de revisión sugiere que el licenciamiento de las instituciones se realice para un determinado volumen y ámbito de actividad. La ampliación de la actividad más allá del ámbito acordado debería conllevar una nueva revisión.

- El plazo actual de licenciamiento (la fórmula 6 + 5) podría ser revisado para adaptarse a las necesidades de los diversos tipos de institución que componen el sistema de educación superior. Aunque este plazo podría ser adecuado para una gran universidad, podría ser demasiado largo para un nuevo proveedor en el sistema de menor tamaño. Por tanto, se propone una mayor flexibilidad en los plazos del proceso de licenciamiento.

- Se requiere una supervisión continua, así como sanciones, para garantizar que las instituciones de educación superior obtienen los resultados previstos en el licenciamiento inicial. El equipo de revisión recomienda la implementación de un mecanismo para verificar periódicamente la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. La acreditación institucional ha tenido una eficacia limitada como herramienta para garantizar la calidad de la educación superior, principalmente debido a su carácter voluntario y a las escasas consecuencias que conlleva la no acreditación. El equipo de revisión sugiere que la acreditación (cuyo nombre podría cambiarse por el de "revisión institucional") sea obligatoria y periódica. Si no se cumplen las expectativas de los procesos de revisión institucional de la calidad, la institución debería ponerse bajo supervisión y regresar al estatus de licenciamiento provisional. Tras un periodo para mejorar, si no se alcanzan los estándares requeridos, la institución perdería la licencia para operar.

- Con el fin de implementar revisiones periódicas, es necesario fijar criterios claros para priorizar y desarrollar la capacidad de revisión. Se recomienda obtener asesoramiento y orientación por parte de organismos internacionales, así como método previamente empleados por el CNAP.

- El equipo de revisión valora positivamente la creación de una Superintendencia para supervisar el cumplimiento básico de una serie de requisitos financieros, legales, informativos y de rendición de cuentas por parte de las instituciones.

Referencias

CNA (2012), *Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, CNA Presentación 17 de julio de 2012, Santiago de Chile.

CNED (2012), *Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, Comisón de Trabajo sobre Aseguramiento de la Calidad*, Informe parcial, mayo 2012, Santiago de Chile.

ENQA (2009), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, International co-operation in higher education and training, ENQA (www.enqa.eu/pubs.lasso), Helsinki.

SIES (2012), *Presentación Servicio de Información de Educación Superior (SIES)*, DIVESUP/MINEDUC Presentación 6 de agosto 2012, Santiago de Chile.

Capítulo 5.
La mejora de la calidad de la oferta en el ámbito institucional

A pesar de que se aplican las medidas clave para promover la mejora de la calidad, existe cierta preocupación con respecto al concepto de la acreditación, a la diversa naturaleza de las instituciones de educación superior y a la falta de directrices y normas que guíen a las instituciones en el proceso de aseguramiento de la calidad. En este capítulo se proponen una serie de recomendaciones de mejora de lo que actualmente se conoce como acreditación institucional para que sirva de apoyo a la mejora continua de la calidad. También se plantean los retos que supone la aplicación de los cambios en el sistema y la manera de abordar dichos retos durante el período de transición.

En la sección anterior se hablaba sobre cómo están funcionando los componentes básicos para garantizar la calidad y cómo pueden fortalecerse. El otro objetivo fundamental de un sistema de calidad es el de promover la mejora continua. En esta sección se analiza la eficacia de las prácticas actuales con respecto a la promoción de la mejora continua en el ámbito institucional.

Ya se presentó, en la sección anterior, lo que actualmente se conoce como la acreditación institucional. En algunos aspectos, la intención subyacente del sistema de acreditación parece estar bien fundamentada en cuanto a la mejora de la calidad. Se centra formalmente en la mejora y es evidente, por los comentarios realizados al equipo de revisión durante las entrevistas en Chile, que el sistema de acreditación ha traído algunas mejoras, tanto en las perspectivas de desarrollo como en la aplicación efectiva de los sistemas de calidad en las instituciones de educación superior chilenas. Pero también resulta obvio, por comentarios de las partes interesadas entrevistadas y discusiones más amplias, que el diseño y el funcionamiento del sistema de acreditación son deficientes en varios aspectos. Sin un cambio significativo es probable que el sistema dé muy pocos frutos y que, incluso, tenga un efecto contrario a su propósito original.

Estos son algunos de los aspectos que preocupan:

- La noción misma de acreditación, que implica una simple marca de aprobación en lugar de centrarse en la mejora futura. A pesar de que formalmente se diseñó para fomentar la mejora de la calidad, en realidad, la atención de la acreditación se ha venido centrando en la financiación. El personal de una de las instituciones planteó al equipo de revisión por qué era necesario seguir centrándose en los sistemas de calidad una vez que se había recibido la acreditación.

- La falta de un requisito que obligue a las instituciones a desarrollar un plan de mejora como parte del proceso de acreditación, así como la ausencia de un seguimiento para evaluar si se ha aplicado alguna mejora.

- El vínculo existente entre la acreditación institucional y la aprobación de acceso a la financiación gubernamental y estudiantil hace que la atención se centre en el proceso de acreditación y se desvíe del enfoque en las mejoras para la calidad. A consecuencia de lo anterior, la CNA se ve presionada para conceder acreditaciones con el fin de facilitar la financiación para los estudiantes.

- La práctica de la acreditación durante varios años ha derivado en el uso de la acreditación como herramienta de marketing en lugar de

como herramienta de mejora de la calidad. A pesar de que la CNA prevé teóricamente cuatro posibles rangos de acreditación (que se detallan en el capítulo 4), se han dado casos de acreditación de instituciones que gestionan programas multianuales durante sólo uno o dos años, lo que se está convirtiendo en un problema para los estudiantes.

- La falta de normas y directrices de calidad claras y específicas. Con dichas normas y directrices las instituciones tendrían más claro a qué deben aspirar en materia de calidad. Su actual falta de especificidad reduce la transparencia y la comprensión de las decisiones de acreditación.
- Los criterios para la evaluación de las instituciones no permiten suficiente flexibilidad para tener en cuenta los diferentes contextos y las necesidades operativas de los diferentes tipos de instituciones.
- También se cuestionan la imparcialidad, la formación y la idoneidad de la evaluación por homólogos en el proceso de acreditación.

Propuestas de mejora

En conjunto, los factores mencionados anteriormente sugieren que el proceso de acreditación institucional no está cumpliendo con los fines establecidos a pesar de sus buenas intenciones. El equipo de revisión considera que es posible hacer frente a estos problemas y ofrecer un sistema sólido de mejora de la calidad si se basa en la experiencia más reciente de Chile y en los conocimientos sobre las prácticas internacionales.

En primer lugar, es necesario afirmar que el propósito de esta parte del sistema es el desarrollo de una cultura de la calidad que promueva la mejora continua en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes en todas las instituciones de educación superior de Chile. Además, se recomiendan los siguientes cambios en el sistema:

- Cada institución, como condición para su funcionamiento, debería aplicar un sistema sólido de auto-evaluación para mejorar continuamente la calidad de su oferta. Las evaluaciones anteriores recomendaban fomentar la acreditación institucional para que las instituciones de educación superior fuesen consideradas como organizaciones bien administradas y con una oferta de calidad (OCDE/BM, 2009).
- Se deberían realizar evaluaciones externas periódicas de calidad institucional con el fin de evaluar la adecuación de los sistemas de

calidad institucionales e identificar las áreas susceptibles de ser mejoradas.

- En lugar de simplemente decidir la acreditación o no acreditación, con la evaluación de la calidad institucional se debería emitir un informe sobre la calidad de los sistemas institucionales, hacer recomendaciones de mejora y destacar las características de las buenas prácticas. Se sugiere que el informe se base en una escala de tres puntos en la que las instituciones que obtengan la calificación más baja deban someterse a una evaluación adicional por parte de las autoridades encargadas de la concesión de licencias, tal y como se expuso en la sección anterior. La recomendación del equipo de revisión de que el proceso se denomine "evaluación de la calidad" institucional en lugar de "acreditación" tiene como objetivo reforzar este cambio de enfoque.

- Todas las instituciones deberían estar obligadas a aplicar un plan de mejora en respuesta a la evaluación y se debería hacer un seguimiento de la aplicación del plan de mejora.

- Con el fin de recuperar y mantener la confianza del público y del sector en el sistema y en sus procesos para asegurar y mejorar la calidad, todos los informes de evaluación institucional deberían estar a disposición del público junto con el plan de mejora de la institución. La publicación de informes de evaluación sólidos, transparentes y basados en pruebas reales, que difunden las recomendaciones y las buenas prácticas, además de las conclusiones y las opiniones, es considerada una buena práctica en todo el mundo. Después de un período de tiempo, estos informes se pueden utilizar para ofrecer un análisis temático de las tendencias, los problemas y las buenas prácticas en el sector, suponiendo así un valioso recurso para la mejora. Debería buscarse la manera de hacer que el lenguaje de todos los informes fuese lo más accesible posible para todos los interesados.

- Las normas y directrices referentes a la propia auto-evaluación de las instituciones y a la evaluación externa de la calidad institucional deberían ser revisadas para garantizar que sean claras y exhaustivas y que sirvan de apoyo para la mejora de la calidad. Las normas y directrices que han desarrollado en todo el mundo asociaciones como la ENQA pueden resultar útiles en este sentido (véase el Cuadro 3.1 del Capítulo 3).

- La evaluación por homólogos debería ser más amplia y profunda. Un mayor número de revisores reduciría el riesgo de conflictos de

intereses reales o aparentes y también garantizaría que un mayor número de personas cimienten sus conocimientos sobre la mejora de la calidad gracias a la participación en el proceso de evaluación. La selección cuidadosa y la evaluación periódica de su trabajo puede ayudar a reducir el riesgo de que se realicen informes sesgados de evaluación por homólogos (OCDE/BM, 2009). Cuando se incluyan evaluadores internacionales, su participación y sus opiniones deberían estar plenamente integradas en el equipo de revisión y en el informe, en lugar de ser presentadas en un informe de evaluación independiente, incluso en caso de que no puedan participar en la visita institucional. Antes de entregar el informe final se debería consultar con el resto del equipo de revisión. La formación de los evaluadores debería fortalecerse e intensificarse (véase el Cuadro 5.1), como ya recomendó en 2009 la evaluación de la OCDE y el Banco Mundial. La experiencia internacional sugiere que debería ser obligatoria una formación de dos o tres días, a diferencia de la de medio día que se aplica actualmente en Chile.

Cuadro 5.1 Proyecto E-TRAIN: Directrices para la Formación de Expertos

El proyecto europeo para la formación de expertos en garantía de calidad (E-TRAIN) tiene como objetivo facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias en el ámbito europeo. Sus principales metas son: 1) desarrollar un programa europeo de formación de expertos en procesos de garantía de calidad y 2) desarrollar un programa para que se compartan expertos entre las agencias de garantía de calidad de Europa. En este sentido, se proponen algunas directrices comunes para la formación de expertos que son el resultado del debate de un Grupo de Partes Interesadas.

- **Grupo destinatario de la formación:** a la hora de diseñar un programa de formación, el público define el contenido y el alcance del mismo. Si bien son los expertos con experiencia y conocimientos sólidos sobre garantía de calidad los que llevan a cabo la evaluación por homólogos, reducir demasiado este grupo de expertos puede llevar a una homogeneización no buscada y convertir la evaluación en un "trabajo cerrado". Una manera de ampliar el grupo sería que los expertos con menos experiencia se uniesen a la formación después de someterse a módulos básicos on- line para acceder al nivel de ingreso. Sin embargo, la formación final debería ofrecer el mismo nivel de conocimientos para todos, incluyendo similares habilidades cognitivas e interactivas.

- **Estructura de la formación:** se propone que durante la formación se combinen el e-learning y los métodos de interacción directa. Se sugiere que la parte on-line sea el punto de partida y que se divida en varios módulos a modo de niveles. Todos los alumnos se reunirían en las posteriores sesiones presenciales, en las que se impartirían y se debatirían los mismos contenidos, tanto los teóricos como los prácticos.

- **Sensibilización:** la intención de la formación no es preparar a los evaluadores para cualquier situación posible, sino plantear situaciones con las que los expertos tendrán que lidiar. Algunas de las áreas en las que la formación debería sensibilizar a los expertos son: 1) la noción de calidad, que puede variar entre (e incluso dentro) de las instituciones de educación superior, 2) la percepción sesgada de cada individuo en función de prejuicios y pensamientos estereotipados que puede afectar a la evaluación, 3) el trato con diferentes culturas y tipos de comunicación, especialmente para los equipos de evaluación internacionales.

- **Certificación:** se propuso la idea de hacer un examen voluntario después de la formación con el objetivo de obtener un certificado. Este punto puede ser de especial interés para los participantes con menos experiencia.

Fuente : Zwießler, S. 2011, *www.ecaconsortium.net.*

La atención a la diversidad

El equipo de revisión también es muy consciente de la creciente diversidad presente en la educación superior chilena. Existe la preocupación

de que el proceso de acreditación actual esté actuando como un obstáculo para la accesibilidad de la oferta por la imposición de requisitos para ciertos tipos de instituciones que no son especialmente pertinentes o adecuados (por ejemplo, en los sectores técnicos y profesionales) o son demasiado costosos. La evaluación de la OCDE y el Banco Mundial de 2009 ya señaló que los criterios de acreditación institucional deben ser adecuados para la naturaleza de las instituciones que desean obtener la acreditación. Las interpretaciones de los criterios por parte de los evaluadores deberían ser lo suficientemente flexibles como para dar cabida a sus diferentes cometidos, aunque sea ajustándose a ciertos principios básicos.

El equipo de revisión considera que la mejora de la calidad y la evaluación deberían ser igual de importantes en todo el sistema. Todas las instituciones deberían tener claros los resultados de aprendizaje que buscan para sus estudiantes y la forma en que desean ofrecer y evaluar dichos resultados. Todas las instituciones deberían contar con procesos para evaluar su eficacia en estos aspectos.

Pero la forma en que las instituciones llevan esto a la práctica variará mucho dependiendo de sus estudiantes y del tipo de aprendizaje que promueven. Las evaluaciones de la calidad institucional deberían ser capaces de adaptarse a estos diversos enfoques y centrarse en garantizar que los sistemas de gestión y calidad de cada institución se aplican de forma adecuada en cada contexto y no de la manera prescrita uniformemente. Esta capacidad de adaptación dentro del sistema de evaluación será cada vez más importante a medida que siguen aumentando las formas y tipos de oferta (como el aprendizaje on-line o la formación continua).

El vínculo existente entre el actual proceso de acreditación y el acceso a la financiación

Como se señaló en los capítulos 2 y 3, la acreditación institucional permite en la actualidad a las instituciones el acceso a la financiación (DVIESUP/MINEDUC, 2012; CNA, 2012). Los estudiantes que se matriculan en una institución acreditada pueden recibir financiación estatal en forma de: becas BEA (Beca de Excelencia Académica), BNM (Beca Nuevo Milenio) y BB (Becas Bicentenario) y préstamos FSCU (Fondo Solidario de Crédito Universitario) y CAE (Crédito con Aval del Estado). Mientras que los estudiantes del CRUCH (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas) pueden optar a todas estas formas de financiación, los alumnos no pertenecientes a instituciones del CRUCH no pueden optar a los préstamos del FSCU. Si bien los beneficiarios directos de estos fondos son estudiantes individuales, se trata de una forma indirecta muy importante

de financiación institucional, ya que los estudiantes pagan una parte significativa de los gastos de matrícula gracias a las becas y préstamos estatales. Este vínculo no es el mejor ya que aumenta el interés en la acreditación y desvía la atención de la mejora de la calidad.

Con el tiempo, sería deseable hacer que la financiación dependiese de las licencias y no del proceso de evaluación de la calidad institucional (la anterior acreditación). Sin embargo, teniendo en cuenta que la diferencia entre las licencias y la acreditación en cuanto a la garantía de calidad ha permitido que un gran número de proveedores expandan enormemente su oferta, este cambio a corto plazo podría dar lugar a que la financiación se extienda a muchos programas de calidad cuestionable.

Por lo tanto, el equipo de revisión recomienda que, en el futuro inmediato, la financiación siga dependiendo de los resultados de la evaluación de la calidad institucional, pero la posibilidad de hacer que dependa de la concesión de licencias se evaluará una vez que todas las instituciones hayan sido sometidas a una primera ronda de evaluación.

Cuestiones transicionales

Los cambios propuestos anteriormente están basados en los principios del sistema actual, pero representan un cambio significativo. Existen importantes cuestiones a tratar relacionadas con la capacidad y el desarrollo de los sistemas para el adecuado funcionamiento del sistema.

Por otra parte, una de las cuestiones transicionales merece un comentario especial. La propuesta de que las instituciones que no demuestren sistemas adecuados de garantía de calidad vuelvan a someterse al proceso de concesión de licencias representa una sanción significativa. Podría considerarse que esto va en contra de la apertura y la confianza que deben ofrecer los sistemas de mejora de éxito, porque puede que la agencia que gestiona el sistema se centre más en las sanciones y las instituciones enmascaren sus debilidades por el temor a las consecuencias.

Se deben reconocer estos riesgos, pero se pueden mitigar mediante la gestión efectiva del sistema. La agencia central y los líderes institucionales deberán asumir los objetivos globales del sistema y los procesos de garantía de calidad tendrán que generar confianza y crédito, sobre todo a corto plazo. A fin de cuentas, el desarrollo de una cultura de mejora requiere compromiso de calidad por parte de todos los interesados.

Conclusiones y recomendaciones

A continuación se resumen las observaciones y el análisis del equipo de revisión:

- Debe quedar claro que uno de los objetivos principales de esta parte del sistema de aseguramiento de la calidad es justamente la mejora de la calidad. Para ello, se deberían aplicar tanto un fuerte sistema de auto-evaluación como evaluaciones externas periódicas de calidad institucional. En lugar de decidir sobre la acreditación o no acreditación, las evaluaciones deberían proponer recomendaciones de mejora y buenas prácticas. Estas evaluaciones deberían ir seguidas del diseño de un plan de mejora por parte de la institución. En aras de la información y la transparencia, las evaluaciones y los planes de mejora deberían estar a disposición pública y ser accesibles para diferentes tipos de público.

- La falta de normas y directrices claras es una de las principales debilidades del sistema. La evaluación, el pacto y el consenso en lo referente a una serie de normas y directrices comunes y claras son elementos clave para garantizar la mejora completa y útil de la calidad.

- El equipo de revisión recomienda ampliar el equipo de evaluadores con el fin de reducir los posibles conflictos de intereses. Por otra parte, la formación de los evaluadores debería mejorarse para que cumpla con las normas internacionales.

- La acreditación institucional también debería ser lo suficientemente flexible como para cubrir la diversidad de las instituciones de educación superior. A pesar de que los principios de la evaluación y la mejora de la calidad deben ser uniformes en todas las instituciones de educación superior, la forma en que se aplican puede variar en gran medida según el tipo de estudiantes y el tipo de aprendizaje que ofrece cada institución de educación superior.

- El vínculo entre la acreditación y la financiación desvía la atención de la mejora de la calidad. A largo plazo, se sugiere que la financiación pase a depender de la concesión de licencias y no de la acreditación, una vez que todas las instituciones hayan sido sometidas a una primera ronda de evaluación institucional externa. A corto plazo, la financiación puede vincularse aún con la acreditación institucional para evitar la financiación de instituciones de dudosa calidad.

Referencias

CNA (2012), *Informe para el Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, Comisión de Trabajo sobre Aseguramiento de la Calidad, Informe parcial, Mayo 2012, Santiago de Chile.

DIVESUP/MINEDUC (2012), *Informe Nacional de Antecedentes. "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile"*, Comité de Coordinación. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (SINAC-ES), Santiago de Chile.

OCDE/BM (2009), *Revisión de políticas nacionales de Educación: La Educación superior en Chile*, OECD Publishing, París.

Zwießler, S. (2011), *Guidelines for Training of Experts*, Consorcio Europeo para la acreditación de la educación superior (ECA).

Capítulo 6.
Garantizar la calidad de las carreras

Al igual que sucede con la acreditación institucional, la acreditación de las carreras también es voluntaria, salvo para Medicina y Pedagogía. La índole voluntaria del proceso no ha fomentado su uso como herramienta para la mejora de la calidad, sino como estrategia de marketing en la mayoría de los casos. En cuanto a la acreditación de las carreras, una de las principales cuestiones objeto de preocupación es la función y el rendimiento de las agencias privadas de acreditación. El siguiente capítulo pretende aportar recomendaciones para reforzar la función de la acreditación de las carreras, tras lo cual incluye directrices bien definidas en relación con el aseguramiento y la mejora de la calidad. Se sugiere plantear la obligatoriedad de la acreditación de carreras de otras áreas profesionales, así como la continuación del trabajo ya iniciado para implementar un marco nacional de cualificaciones.

Fomentar la mejora de la calidad de las carreras

Los sistemas y procesos destinados a garantizar la calidad de las carreras individuales también son cruciales para cualquier sistema. Esto sucede especialmente en el caso de Chile, donde la calidad de las carreras individuales, en ocasiones ofrecidas por instituciones acreditadas, también es objeto de intenso debate. Al parecer, las preocupaciones que surgen se deben a varios asuntos relacionados:

- Contenidos variables en carreras que afirman proporcionar enseñanzas similares. Aunque es inevitable (y sin duda deseable) que exista cierto grado de variación en los contenidos, este no debe llegar a un nivel tal que genere incertidumbre entre los estudiantes acerca de las destrezas y competencias que adquirirán en las carreras.
- Calidad variable de las carreras en cuanto a lo que éstas aportan a los estudiantes en la práctica.
- Escasa adecuación entre algunas carreras y los requisitos de las empresas en el mercado de trabajo.

El resultado es que algunos estudiantes corren con gastos significativos para participar en carreras universitarias pero no obtienen a cambio la formación de calidad que esperaban. Durante las conversaciones mantenidas con las partes interesadas en el marco de la revisión, se mencionó en varias ocasiones un área específica objeto de preocupación: el hecho de que un alto porcentaje de titulados procedentes de carreras de Pedagogía no aprobaran el test INICIA, recientemente introducido para medir las competencias deseadas para los profesores titulados.

Es difícil valorar el alcance de estos temas que son objeto de preocupación, tales como los resultados del test para profesores titulados. Lo que resulta evidente a la luz de las conversaciones con los empresarios es que los organismos profesionales y otros grupos interesados parecen contar, en su conjunto, con muy escasas oportunidades de participar en el diseño de las carreras (SOFOFA, 2012). Esto resulta preocupante dado que, para la mayoría de las profesiones, no hay mayores criterios de acceso que el haber estudiado una carrera universitaria. Algunos rectores del CRUCH (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas) describieron al equipo de revisión procesos institucionales sólidos para el desarrollo de carreras a escala del sistema; no obstante, no existen especificaciones ni reglamentos

que estipulen los procesos que debe seguir una institución para garantizar la calidad y la relevancia en el desarrollo de nuevas carreras.

El mecanismo primario para fomentar la calidad de las carreras es la acreditación. La acreditación de las carreras tiene por meta certificar la calidad de las carreras impartidas por instituciones de educación superior autónomas. A excepción de las carreras de Pedagogía y Medicina, la acreditación de las carreras es voluntaria. Las carreras que solicitan la acreditación voluntaria deberían tener al menos una promoción de titulados. De manera similar a la acreditación institucional, el periodo que se concede para la acreditación de las carreras es de un año como mínimo y siete como máximo. Las carreras de posgrado disponen de un plazo máximo de 10 años para la acreditación. Un mismo programa que se imparte en horarios diferentes o en campus secundarios debe ser acreditado por separado.

La CNA (Comisión Nacional de Acreditación) se encarga de la acreditación de las carreras, pero la evaluación real puede ser realizada por Agencias Acreditadoras (AAs) privadas en los niveles de grado y máster, mientras que los estudios de doctorado sólo pueden ser acreditados por la CNA. El proceso de acreditación es el mismo que para la acreditación institucional. La CNA tiene que autorizar a las AAs para ejercer su función previamente al inicio de cualquier proceso de acreditación. Las AAs tienen autorización para realizar procesos de acreditación en áreas y niveles concretos. Cuando una AA cumple los requisitos de la CNA, la autorización para ejercer su función tiene un periodo de vigencia de siete años. La CNA supervisa el trabajo de las AAs mediante su sistema de supervisión y evaluación, dirigido por la Secretaría Ejecutiva. En caso de que una AA no cumpla con sus obligaciones, se le impone una sanción.

Algunas AAs están especializadas en disciplinas específicas, mientras que otras trabajan en diversas áreas del conocimiento. Las AAs pueden ser entidades nacionales, extranjeras o internacionales, pero deben tener sede en Chile. El proceso de acreditación se lleva a cabo mediante las visitas realizadas en el marco de la revisión por pares evaluadores. Los criterios y procedimientos deben ser acordes a los definidos por la CNA. En 2012, la CNA registra diez AAs, que proporcionan acreditación en diferentes áreas y niveles.

Al igual que sucede con la acreditación institucional, existen ciertos temas objeto de preocupación acerca del rendimiento del sistema actual en lo referente a las carreras. Uno de ellos, específicamente vinculado al nivel de carreras, es la función de las AAs privadas. A pesar de que estas agencias ofrecen capacidad adicional y experiencia específica, han surgido temas de preocupación en dos áreas principales:

- **La naturaleza de la relación comercial entre las agencias de acreditación y las instituciones.** Esto ha dado lugar a percepciones de conflicto de intereses, especialmente cuando las agencias realizan posteriormente tareas de capacitación con las instituciones en cuya acreditación han participado.

- **La adecuación de la supervisión del trabajo de las agencias privadas de acreditación por parte de la CNA.** Aunque las agencias afirmaron al equipo de revisión que la CNA les exige un intenso trabajo de presentación de informes, no quedó claro si el trabajo de las agencias es objeto de evaluación periódica para garantizar la calidad global de su proceso de acreditación.

Propuestas para reforzar la calidad de las carreras

A la luz de las preocupaciones mencionadas, está claro que se requieren medidas para reforzar el aseguramiento de la calidad de las carreras. Una opción para tratar de reforzar la calidad de las carreras sería hacer obligatoria su acreditación. Dado el alto número de carreras que existen en Chile, el equipo de revisión no considera que esto sea factible en un futuro cercano. En lugar de ello, primero deberían dedicarse los relativamente escasos recursos profesionales a mejorar el nivel institucional.

No obstante, se recomienda que los nuevos procesos de revisión externa de la calidad institucional se centren en los sistemas de calidad de las carreras. Esto podría abarcar dos elementos:

- Evaluar la solidez de los sistemas amplios institucionales para determinar los contenidos y la calidad de las carreras individuales y para valorar si los contenidos y la calidad deseados están alcanzándose según los principios del sistema de aseguramiento de la calidad (Cuadro 6.1).

- Evaluación más detallada de las carreras individuales a partir de muestras en el marco de cada revisión institucional. Aunque no es una práctica extendida, el equipo de revisión considera que incluir una muestra de carreras para acreditar podría mejorar el aseguramiento de la calidad en Chile, dadas las preocupaciones expresas sobre la calidad de las carreras.

Cuadro 6.1 Directrices del Consejo de Calidad Universitaria de Irlanda

El Consejo de Calidad Universitaria de Irlanda (IUQB, por sus siglas en inglés) fue fundado en Irlanda en 2002 con el objetivo de respaldar y fomentar la concienciación de la importancia de la calidad en la educación superior de Irlanda, así como con la meta de evaluar la eficacia de los procesos de calidad en las universidades irlandesas. Se ha convertido en una voz relevante a escalas nacional e internacional en el ámbito de la calidad. El IUQB publica de forma periódica una serie de folletos que proporcionan buenas prácticas en áreas clave relativas a la calidad de la educación superior. En marzo de 2012, el IUQB publicó un folleto de buenas prácticas titulado "Directrices nacionales de buenas prácticas para la autorización, supervisión y revisión periódica de las carreras". Contiene directrices relativas a los siguientes puntos: 1) contexto institucional; 2) funciones, responsabilidades y reglamentos; 3) diseño y autorización de nuevas carreras; 4) supervisión y mejora; 5) revisión periódica. Estas son las principales directrices de la publicación en relación con la calidad de las carreras:

- La autorización y acreditación de las carreras deben basarse en una serie de principios estipulados en la misión de la institución. Las competencias genéricas deseadas de los titulados, entre otras variables, deben ser acordes con la visión de la institución.
- Debe proporcionarse documentación orientativa clara, acceso a información relevante, asesoramiento y consejo al personal con ideas para crear o renovar carreras.
- Los procedimientos de cada institución deben facilitar el desarrollo y la autorización de nuevas carreras, así como garantizar estándares elevados.
- Los procedimientos de las universidades deben garantizar el diseño de alto nivel de nuevas carreras, fomentando la alineación y el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales para el reconocimiento profesional de los titulados.
- Las personas que proponen y evalúan las nuevas carreras deben tener en consideración la opinión proporcionada por terceras partes pertinentes: entidades reguladoras, titulados relevantes, empresarios interesados, socios colaboradores y expertos académico-profesionales.
- Un plan de negocios debe garantizar la viabilidad de la nueva carrera propuesta ciñéndose a un formato predefinido.
- No deben participar en la decisión sobre la autorización personas con un conflicto de intereses relevante.

Cuadro 6.1 Directrices del Consejo de Calidad Universitaria de Irlanda (continuación)

- Resulta útil contar con una serie de opciones definidas entre las que elegir cuando se especifican los requisitos para la autorización de una carrera.
- Los procedimientos de la institución deben garantizar el cumplimiento de los requisitos identificados durante el proceso de autorización.
- Pasado un número específico de años, las nuevas carreras deben ser revisadas.

Estas directrices no prescriben el modo en que el desarrollo de una carrera individual debe satisfacer estas exigencias, reconociendo que podría haber varias formas de satisfacerlas según las características específicas de la institución y de la carrera.

Fuente: UQB (2012), *www.iuqb.ie.*

En el marco de los estándares y directrices revisados y reforzados, deberían marcarse expectativas bien definidas respecto a los componentes del proceso de alta calidad para el desarrollo de una carrera. Como parte crítica de la revisión institucional externa propuesta, deberían analizarse los procesos empleados por las instituciones para obtener la participación y la opinión de los estudiantes y de los empresarios, con el fin de perfilar el desarrollo de las carreras y supervisar su eficacia.

En el caso de Chile, el equipo de revisión considera que es una buena opción proporcionar los mismos estándares y directrices de acreditación para todas las carreras, junto con el hecho de garantizar que sean lo bastante flexibles como para adaptarse a diversas necesidades y características de las áreas de conocimiento. Contar con estándares y directrices bien definidos facilitaría el proceso de fomento de la acreditación de las carreras, al tiempo que dotaría al proceso del mayor grado posible de transparencia y sencillez. En Holanda y Flandes, los criterios de acreditación de carreras son genéricos y no difieren entre carreras (NVAO, 2012), mientras que en España las carreras de los cinco campos científicos (Ciencias, Salud, Humanidades, Ingeniería y Arquitectura y Ciencias Sociales y Jurídicas) comparten los mismos criterios. En Dinamarca, los criterios de acreditación de carreras son genéricos y no cambian entre las diversas áreas disciplinares, aunque existen ciertas diferencias en función del tipo de carrera acreditada. Por ejemplo, las diplomaturas profesionales (docencia, enfermería, etc.) poseen criterios centrados en la calidad de la gestión de las prácticas en empresa fuera de las instituciones de educación superior, debido a la propia naturaleza práctica de

estos estudios. En países de Europa del Este podemos hallar ejemplos de criterios específicos en la acreditación de carreras.

En Chile, actualmente es obligatoria la acreditación de las carreras de Pedagogía y Medicina. Aunque en este momento no se recomienda la acreditación obligatoria para todas las carreras, debería plantearse el aumento del número de disciplinas para las cuales se exige una acreditación obligatoria. Para elegir estas áreas adicionales, podrían aplicarse una serie de criterios. Por ejemplo, podría haber otras disciplinas en las que la calidad de las carreras se considere crucial por su interés socioeconómico (como las ingenierías desde el punto de vista de la sanidad y la seguridad): en estos casos, la acreditación aporta un grado extra de seguridad. Como alternativa, si se considera que determinadas áreas disciplinares presentan mayores problemas de calidad que otras, entonces podría convenir la acreditación obligatoria (véase el Cuadro 6.2). En el caso mencionado, sería adecuado que interviniesen organismos profesionales en el proceso de acreditación. Esto ya se propuso en la revisión de la OCDE y el BM sobre la *Educación Superior en Chile* en 2009, junto con la introducción de un mayor número de agencias acreditadoras.

Si se amplía el número de carreras para las que se exige una acreditación obligatoria, sería deseable que entidades profesionales relevantes participasen en el proceso de acreditación. En ausencia de requisitos específicos para acceder a las profesiones, aparte de cursar una carrera universitaria, esto aportaría un mayor grado de seguridad sobre la idoneidad de la preparación profesional. En algunos países de la OCDE, las carreras de ingeniería son acreditadas de forma independiente por organismos profesionales y reconocidas a escala internacional (véase el Cuadro 6.3). La obtención del estatus de licenciado o *chartered* (de *Royal Charter*, "cédula real" en R.U.), que se refiere al reconocimiento profesional más allá de la finalización de un grado, se limita a estudiantes que se han titulado en carreras acreditadas, o al menos está mucho más disponible para estos titulados.

Cuadro 6.2 Organismos profesionales, estatutarios y reguladores (PSRB, por sus siglas en inglés) en Reino Unido

Con el concepto PSRB, Reino Unido reconoce un grupo diverso de organizaciones responsables de la acreditación de las carreras de grado conducentes a una profesión. El hecho de acreditar una carrera implica reconocer que cumple los estándares fijados por la entidad acreditadora. Para conseguir la acreditación, las carreras deben cumplir al menos uno de los siguientes objetivos:

- Los titulados pueden ejercer como profesionales en un ámbito específico y, en algunos casos, la ley requiere una licencia para ello;
- Los titulados reciben un estatus de *chartered* (de *Royal Charter*, cédula real en Reino Unido);
- Los titulados están exentos de realizar todos o parte de los exámenes profesionales;
- Los titulados tienen derecho a ser miembros de una asociación o de un colegio profesional;
- Se constata que la carrera cumple los estándares de calidad determinados de forma externa.

Se reconocen tres tipos de organismos acreditadores: Profesionales, reguladores y estatutarios. Los organismos profesionales proporcionan un compendio de referencia de buenas prácticas consensuadas en la profesión, pero no se exige requisito legal alguno para ejercer dicha profesión. Los organismos reguladores son los que poseen una cédula real (*royal charter*), por lo cual no existe un requisito legal de recibir la acreditación, pero goza de un reconocimiento general en el mercado laboral y en el resto de la sociedad. Los organismos estatutarios se refieren a las profesiones para cuyo ejercicio la ley exige cursar una carrera acreditada.

La lista de organismos acreditadores del Reino Unido está disponible en el sitio web de la HESA (www.hesa.ac.uk). La HESA decidió proporcionar información sobre los organismos acreditadores como respuesta a los intereses de los estudiantes y a la información que necesitan.

Fuente: Higher Education Statistics Agency (HESA), *www.hesa.ac.uk*

Cuadro 6.3 Acuerdo de Washington sobre la acreditación de carreras de ingeniería

El Acuerdo de Washington (WA, por sus siglas en inglés) es un convenio independiente para el reconocimiento mutuo de carreras de ingeniería acreditadas. Este convenio internacional reconoce una equivalencia sustancial en la acreditación de las cualificaciones de ingeniería profesional entre los países signatarios. El concepto de equivalencia sustancial se refiere al hecho de que, aunque las carreras no cumplan un mismo conjunto de criterios, se consideran aceptables para preparar a sus titulados para acceder a un desarrollo formativo conducente al registro profesional. Por añadidura, se conmina a los signatarios a identificar la implementación de las mejores prácticas para la preparación académica de los ingenieros mediante la supervisión mutua, el intercambio constante de información y comunicación (criterios, procedimientos, lista de carreras acreditadas...) y la determinación de estándares y políticas de acreditación. Actualmente se requiere una supervisión periódica mediante visitas cada seis años.

El convenio se firmó en 1989 por entidades responsables de acreditar carreras de ingeniería entre varios países. Los países están representados en el convenio mediante sus organismos acreditadores nacionales en el ámbito de la ingeniería. En la actualidad, 15 países han firmado el WA, entre los que se incluyen nueve países de la OCDE: Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido y Turquía. Otros cinco países poseen un estatus de participante provisional en el convenio, entre ellos Alemania.

Fuente: *Alianza internacional de Ingenieros*, 2012, *www.iwagreements.com*.

Por añadidura, deben realizarse diversos cambios en el proceso de acreditación, especialmente en relación a la forma en que se contrata a los agentes privados:

- Para favorecer la transparencia y confianza en el sistema, las AAs (agencias acreditadoras) deben ser contratadas por la agencia gubernamental responsable del aseguramiento de la calidad (actualmente, la CNA) y no por instituciones individuales. No obstante, podría permitirse a las instituciones participar en la elección de la agencia contratada para llevar a cabo la tarea, ya sea mediante la facultad de nombrar a las agencias que prefieren o mediante la facultad de elegir de entre una breve lista de agencias privadas. Sin embargo, no debe existir acuerdo comercial alguno entre la institución y la agencia acreditadora.

- Las AAs que hayan tenido relaciones comerciales con una institución durante un periodo determinado previo a la revisión, quedarían excluidas de la realización de la acreditación de carreras

para esa institución y podría exigírseles evitar relaciones comerciales durante un periodo específico posterior al proceso de acreditación. El incumplimiento de esta política debería implicar la eliminación de la lista de agencias de acreditación autorizadas.

- La CNA debería organizar revisiones externas de calidad periódicas de las agencias de acreditación del mismo modo que para las instituciones.
- En la lista de agencias autorizadas podrían incluirse agencias de acreditación internacionales.
- Todas las revisiones de acreditación deberían publicarse.

Por último, es importante insistir en que la acreditación depende de un gran número de factores de provisión de calidad, más allá de un sistema de aseguramiento de la calidad adecuado. Es decir que los instrumentos y las prácticas de acreditación (y de concesión de licencias) reflejan y ayudan a mantener la estructura, los objetivos y la idiosincrasia de los sistemas de educación superior. Por tanto, a la hora de evaluar el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, cabe mencionar los elementos que destacan desde una perspectiva internacional:

- Chile ha tomado medidas legislativas conducentes al desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). Se trata de una iniciativa de gran dimensión y no prevemos que sea posible lograr avances a corto plazo. Aunque el equipo de revisión reconoce las dificultades que esto implica, subraya que es muy deseable que el MNC avance a medio plazo. Esto contribuiría a la calidad de las carreras y permitiría a los estudiantes comprender mejor en qué consiste cada una y qué les ofrece.
- Chile ha empezado a emplear tests estándares para medir los resultados de la educación superior en Medicina (EUNACOM, Examen Único Nacional de Conocimientos De Medicina), y en Pedagogía (INICIA, Inserción de nuevos académicos). Es recomendable ampliar el uso de estos tests a otras carreras como medio para eliminar toda percepción de trato injusto en las políticas de admisión, así como para proporcionar datos indicativos de la calidad de las carreras y universidades. Utilizados de manera conjunta con tests de admisión tales como la PSU (Prueba de Selección Universitaria), también pueden ayudar a calibrar el valor añadido que ofrece cada carrera.
- De hecho, numerosas universidades chilenas poseen experiencia en el uso de competencias gracias a su participación en *Tuning* y otros

proyectos. Una de las experiencias relevantes para el desarrollo de un marco chileno de cualificaciones es el desarrollo de tests de resultados en línea con la Evaluación de los Resultados de Aprendizaje de la Educación Superior (AHELO, por sus siglas en inglés) (véase el Cuadro 6.4) y como forma de mejorar las prácticas docentes y de aprendizaje.

- Por añadidura, Chile debería esforzarse en aprender de los procesos de acreditación de la CNA. Al parecer, actualmente sólo sirven para la propia acreditación.

Cuadro 6.4 Evaluación global del rendimiento de los estudiantes y de las universidades: AHELO de la OCDE

En las últimas décadas, la OCDE ha proporcionado datos fiables y comparables entre países. Una de las principales contribuciones de la Dirección de Educación a esta tarea es el conocido Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), que aporta información sobre los conocimientos y habilidades de estudiantes de 15 años. Con el objetivo de ampliar el conocimiento comparable sobre las habilidades y competencias, la Dirección de Educación ha desarrollado el Programa Internacional de Evaluación de Competencias de los Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) y en la actualidad trabaja en la Evaluación de los Resultados de Aprendizaje en la Educación Superior (AHELO, por sus siglas en inglés).

AHELO trabaja para evaluar lo que los estudiantes de la educación superior **saben y pueden hacer tras titularse.** Se centra en **1) habilidades genéricas** comunes a todos los estudiantes, como el pensamiento crítico, el razonamiento analítico, la resolución de problemas y la comunicación escrita; y en **2) habilidades específicas** para las áreas de Economía e Ingeniería. Los estudiantes realizan un test en los últimos años de sus estudios de grado. Participan en el proyecto universidades, otras instituciones de educación superior y partes interesadas relevantes. Mientras que PISA y otras evaluaciones de la OCDE proporcionan información a escala nacional o de sistema, AHELO se centra en las instituciones y no permite comparaciones nacionales.

Actualmente, AHELO se encuentra en fase de estudio de viabilidad, cuya meta es valorar si es factible desde el punto de vista práctico y científico evaluar las habilidades y los conocimientos de los estudiantes de educación superior. Este estudio: 1) mostrará qué es factible 2) mostrará qué da resultado y qué no 3) permitirá llegar a conclusiones y estimulará la reflexión sobre los resultados del aprendizaje. AHELO no es un ranking y no proporciona tablas clasificatorias.

Fuente: OCDE 2012 *Evaluación global del rendimiento de los estudiantes y de las universidades:* AHELO de la OCDE, *www.oecd.org/edu/ahelo*; acceso en octubre de 2012

Actualmente existen en Chile preocupaciones justificadas acerca de la naturaleza y longitud de las carreras. Las cualificaciones y competencias no

dependen únicamente de la duración de las carreras y sería necesario hacer un esfuerzo por garantizar que el desarrollo de MNC no se limite a la mera codificación de las prácticas existentes. Efectivamente, bien gestionado, el desarrollo del marco de cualificaciones podría brindar la oportunidad de centrarse en mayor medida en los resultados del aprendizaje de una carrera y en menor medida en los datos de entrada, incluido el tiempo invertido en completar los estudios. En la medida en que el desarrollo de un marco de cualificaciones permitiese comprender mejor el valor de cada carrera, facilitaría a los estudiantes la comparación entre carreras, así como la articulación entre niveles de estudios e instituciones y la movilidad estudiantil. Si se progresa en todas estas áreas, podría mejorarse la calidad de los resultados del sistema.

Conclusiones y recomendaciones

Las observaciones y el análisis del equipo de revisión pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Los principales retos detectados por el equipo de revisión en cuanto a la acreditación de las carreras guardaban relación con el vínculo comercial entre las agencias acreditadoras (AAs) y las instituciones de educación superior y la adecuada supervisión de las AAs por parte de la CNA.
- Las AAs deberían ser contratadas por la CNA (o cualquier otra entidad equivalente que la sustituya), la cual se encargará de asignar las AAs a las diversas carreras para su acreditación. Las AAs que hayan tenido relaciones comerciales con una institución no deberían optar a llevar a cabo la acreditación de sus carreras. Estas medidas aportarían al sistema transparencia y confianza, evitando acuerdos comerciales ajenos a la acreditación de las carreras. Por añadidura, la CNA debería realizar revisiones periódicas de las AAs del mismo modo que se hace para las instituciones de educación superior.
- A largo plazo, la obligatoriedad de la acreditación de las carreras sería una opción para garantizar la mejora de la calidad de las propias carreras; no obstante, el alto número de carreras ofertadas hace que esto no constituya una opción práctica en un futuro cercano. Sin embargo, además de la Pedagogía y la Medicina, podría extenderse la obligatoriedad de la acreditación a otras disciplinas en las que la calidad de las carreras se considera crucial por sus consecuencias socioeconómicas. En ese caso, se recomienda la participación de organismos profesionales en el proceso.

- El proceso de acreditación institucional puede emplearse para reforzar la importancia otorgada a la acreditación de las carreras. Debería llevarse a cabo un análisis profundo de una muestra de carreras ofertadas en la institución con el fin de garantizar que las políticas y los procedimientos institucionales de aseguramiento de la calidad son bien comprendidos y aceptados a escala disciplinar.
- La revisión externa de la acreditación de las carreras debería prestar especial atención a los procesos destinados a obtener la participación y la opinión de estudiantes y empresarios. Sus opiniones e intereses son fundamentales para desarrollar y supervisar la eficacia de las carreras.
- Chile ya ha trabajado en el desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones. El equipo de revisión recomienda encarecidamente que se prosiga con este trabajo, ya que contribuiría a la calidad de las carreras y ayudaría a los estudiantes a comprender lo que estas significan y ofrecen.

Referencias

HESA (2012), *Higher Education Statistics Agency, Professional, Statutory and Regulatory Bodies (PSRBs) and professional accreditation of programmes*, *www.hesa.ac.uk*, Septiembre 2012.

AII (2012), *The Washington Accord: Past, Present, Future*, Alianza Internacional de Ingenieros, IEET Accreditation Training, Taipei, Septiembre 2011.

IUQB (2012), *Good Practice for Approval, Monitoring and Periodic Review of Programmes and Awards in Irish Universities*, Consejo de calidad universitaria de Irlanda Good Practice Guides, *www.iuqb.ie*, consultado en marzo 2012.

NVAO (2012), *Neederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie*, Acreditación, *www.nvao.com*, consultado en octubre 2012.

OECD (2012), *Testing student and university performance globally: OECD's AHELO*, *www.oecd.org/edu/ahelo,* consultado en octubre 2012.

SOFOFA (2012), *Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, Comisión de Trabajo sobre Aseguramiento de la Calidad, Informe parcial, Mayo 2012, Santiago de Chile.

Capítulo 7.
La información, la transparencia y la calidad

En todo sistema de educación superior es extremadamente importante la calidad de la información de la que disponen las autoridades en el plano individual, institucional y del sistema. En Chile, la información es especialmente decisiva debido a la importancia que se concede a la buena elección de los estudios. Este capítulo pretende ofrecer una visión general sobre la construcción del actual sistema de información de la educación superior chilena y sobre cómo se utiliza y se pone a disposición de los distintos usuarios. Aunque se han adoptado medidas pertinentes en este ámbito, aún existe margen de mejora en cuanto a la transparencia y la accesibilidad para los diferentes usuarios de la información. Se debe dedicar una mayor atención a la necesidad de datos sólidos y fiables y a la coordinación entre las principales agencias de información.

Desarrollo del sistema de información

El desarrollo de sistemas de información de educación superior nunca es una tarea sencilla ya que se debe recurrir a diversas fuentes y usuarios para la recopilación, el procesamiento y la presentación de los datos y estos deben ser coherentes y fiables de forma permanente. La calidad de los datos y del procesamiento de los datos se debe garantizar sin perjuicio de la relevancia o la transparencia para las diferentes partes interesadas. Esto es especialmente difícil cuando, como en el caso de Chile, el sistema de información se introduce después de un rápido aumento en el número y la diversidad de instituciones en una época en la que no existían indicadores obligatorios o acordados en común.

En los últimos años Chile ha desarrollado una estrategia de información con el fin de mejorar la calidad de la información disponible para guiar la toma de decisiones por parte de todas las partes implicadas. Basándonos en las primeras medidas adoptadas, la estrategia parece estar bien fundamentada y es posible que siga avanzando. La Ley 20.129 de 2006 establece la responsabilidad de la DIVESUP de desarrollar un Sistema de Información de Educación Superior, creado en 2007 con el nombre de *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior* (SIES).

Antes del SIES, el CNED era el principal responsable de la tarea informativa, que desempeñaba a través del sistema ÍNDICES de recogida y divulgación de datos. Desde el desarrollo del SIES, ÍNDICES sigue estando activo y recopila información anual sobre los programas, los docentes, el número de matriculados, las tasas de matrícula y las instalaciones, entre otros datos. La participación en ÍNDICES es voluntaria, excepto para las instituciones de educación superior que se encuentran en proceso de obtención de licencias. Los porcentajes de participación se han mantenido en niveles elevados e ÍNDICES cubre más del 90% de todas las instituciones de educación superior desde 2008. Sin embargo, la participación varía entre los diferentes tipos de instituciones: las universidades proporcionan sistemáticamente más información al ÍNDICES. El CNED también cuenta con la web *EligeCarrera (www.eligecarrera.c*l), cuyo objetivo es proporcionar información a los estudiantes y a las familias para facilitar sus elecciones educativas. Una de las herramientas más populares vincula la oferta educativa existente con los resultados de un test de personalidad. La herramienta identifica de entre el sistema de educación superior de Chile los programas y los centros más adecuados en función de los intereses y las competencias de los estudiantes.

La CNA ofrece información sobre las decisiones de acreditación y las pone a disposición del público general. El sitio web de la CNA *(www.cnachile.cl)* ofrece información descriptiva sobre los resultados de la acreditación de instituciones y programas y también hace públicos algunos acuerdos e informes de instituciones de educación superior que resumen las decisiones de acreditación y sus motivos. Sin embargo, la información proporcionada está dirigida principalmente a las instituciones de educación superior y a otras partes interesadas del sistema y no es fácil de comprender para las personas que no están familiarizadas con el SINAC-ES.

Aunque el responsable formal de la función informativa es el SIES, el CNED y la CNA también están involucrados (ver Gráfico 3.1). Hasta la creación del SIES esta función informativa no estaba centralizada y había diversas instituciones que ofrecían información no siempre coherente que daba lugar a interpretaciones erróneas y falta de confianza.

El equipo de revisión observa que el papel del SIES se encuentra todavía en fase de desarrollo. Aunque es demasiado pronto para evaluar la relevancia y el impacto, sus medidas para elaborar información completa sobre los resultados y ponerla a disposición de los estudiantes y sus familias van en la dirección correcta. El sitio web *Mi Futuro (www.mifuturo.cl)* es una buena iniciativa y ofrece a los estudiantes información potencialmente valiosa para la elección de sus estudios. El número de visitas ha aumentado desde su creación, pasando de 856 000 en 2010 a 1 600 000 en 2012. La información facilitada por el SIES se divide en cuatro áreas principales:

1. Futuro Laboral, información sobre los rendimientos esperados por programa y, en algunos casos, por institución.
2. Ficha Financiera, presentación de indicadores sobre la situación financiera y el endeudamiento de las instituciones, entre otros.
3. Ficha Académica, información sobre vacantes, índices de matriculación, número de docentes, etc. en las instituciones académicas.
4. SIES Técnico, información sobre vacantes, índices de matriculación, número de docentes, etc. en las instituciones orientadas a la formación profesional.

Calidad, fiabilidad y accesibilidad de la información

A pesar de los avances logrados con respecto al sistema de información y el gran apoyo del equipo de revisión a la estrategia emprendida por el SINAC-ES, en el transcurso de la evaluación se identificaron una serie de aspectos mejorables:

- Fue difícil obtener una visión clara de la calidad y fiabilidad global de la información disponible. No hay duda de que la mayoría de las instituciones están cumpliendo con sus obligaciones informativas, pero se detectaron opiniones enfrentadas en cuanto a la fiabilidad de la información ofrecida. Incluso cuando la información es fiable, una percepción contraria puede afectar negativamente a la confianza con la que se utiliza. Se recomienda que se adopten nuevas medidas para garantizar la exactitud de la información proporcionada a través de los canales oficiales. La *Superintendencia* desempeñará un papel potencialmente útil en este sentido.

- El equipo de revisión también recogió comentarios que sugieren que todavía queda mucho camino por recorrer para garantizar la integración sistemática de la información, especialmente en cuanto a la gestión, la mejora de la calidad y el desarrollo estratégico. Los sistemas de información que contribuyen a estos objetivos deberían permitir a las instituciones de educación superior, los investigadores académicos y las agencias nacionales crear y mejorar los estándares, así como comparar la aplicación de las políticas y los resultados. Al mismo tiempo, el sistema de información debería permitir relacionar todos estos resultados con las tendencias y prácticas internacionales, además de servir como apoyo para al análisis de objetivos y cometidos nacionales e institucionales. También se debería sugerir la construcción y aplicación de indicadores o instrumentos alternativos para obtener información relevante adicional. Un buen ejemplo de esto último lo constituye la iniciativa *Saber Pro* de Colombia, una prueba final inicialmente aplicada como *Examen de Calidad de la Educación Superior* (ECAES) y ahora obligatorio al finalizar los primeros estudios universitarios.

- La recopilación de distintos datos aún la llevan a cabo diferentes agencias y existe cierta confusión sobre cómo los diferentes conjuntos de datos se relacionan entre sí. La recopilación de todos los datos por parte del SIES para cubrir las necesidades informativas de todos los usuarios podría contribuir a superar esta falta de integración. Para que esto funcione en la práctica, las demás agencias deberían confiar en que el SIES tendrá en cuenta sus necesidades de información a la hora de recopilar los datos. La gestión colectiva de la recopilación de información por parte de las agencias puede contribuir a generar esta confianza y a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los principales servicios de información: SIES, CNED y CNA. La participación en proyectos colectivos de recopilación de información, como INFOACES (*Sistema Integral de Información sobre todas las Instituciones de*

Educación Superior de América Latina), TRESAL, Reflex y AHELO también puede contribuir a generar confianza y adquirir experiencia.

- En un plano más general, se recomienda que las agencias e instituciones renueven su compromiso con el principio de divulgación completa de la información en todo el sistema. La transparencia no sólo servirá de apoyo para el aprendizaje y la mejora continua en el sistema, sino que contribuirá a restaurar la confianza y el crédito necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

También se sugiere que se evalúe periódicamente la eficacia de sitios web como *EligeCarrera* y *Mifuturo* en cuanto a la información que facilitan a los estudiantes y sus familias. Si bien parecen ser sitios muy útiles y con información relevante para orientar la elección de estudios por parte de los estudiantes, su impacto será limitado si los estudiantes deciden no recurrir a ellos, no entienden la información que se proporciona o no los utilizan en su toma de decisiones. También se están desarrollando y aplicando herramientas similares en varios países. En el Reino Unido el Consejo de Financiación de la Enseñanza Superior de Inglaterra (HEFCE) ha creado la nueva web *Unistats (unistats.direct.gov.uk)* para que los estudiantes comparen los datos oficiales de los títulos que se ofrecen en las universidades y en los centros de enseñanza superior de todo el país. Aún no se han evaluado su eficacia y utilidad.

Por último, se sugiere que se estudie la posibilidad de introducir una encuesta nacional sobre la experiencia del estudiante, en línea con las medidas adoptadas en otros países. Por ejemplo, el Consejo Australiano de Investigación Educativa realiza una encuesta sobre el compromiso de los estudiantes con una amplia participación de las instituciones de Australia y Nueva Zelanda. En el caso de Chile la información aportada por una encuesta así permitiría que cada institución comparase la experiencia de sus alumnos con respecto a la enseñanza y el aprendizaje en el plano nacional, y potencialmente internacional, en función de las características de la encuesta. Esto, a su vez, contribuiría a reforzar la importancia de la experiencia del estudiante como objetivo central de los sistemas de calidad a nivel individual y también podría suponer un nuevo sistema objetivo para medir el rendimiento institucional con el que validar la auto-evaluación de cada institución.

Conclusiones y recomendaciones

El equipo de revisión es consciente de que el sistema actual de información sobre la educación superior aún no ha cumplido los objetivos establecidos en la estrategia informativa. El equipo de revisión recomienda que se emprendan las siguientes acciones como apoyo al trabajo en curso:

- La futura Superintendencia podría contribuir a garantizar la exactitud de la información proporcionada por las instituciones de educación superior y otras partes interesadas en el sistema de información. La intervención de una autoridad jurídica en materia de conformidad podría ayudar a reducir la falta de confianza en la información proporcionada por el sistema.
- El SIES es el encargado de centralizar e integrar la información recopilada por las distintas agencias. Esto facilitará la sistematización y aumentará la coherencia y la confianza en el sistema de información. La coordinación con el resto de proveedores de información (Instituciones de Educación Superior, CNED, y CNA) es la clave del éxito del sistema.
- Dada la fase inicial de desarrollo y coordinación en la que se encuentra el sistema de información, deberían llevarse a cabo evaluaciones periódicas de la eficacia de los instrumentos de información proporcionados (sitios web, informes).
- La introducción en Chile de una encuesta estudiantil para recopilar información sobre las experiencias de los estudiantes en relación con la enseñanza y el aprendizaje. El análisis de los resultados de la encuesta permitiría a las instituciones comparar en el plano nacional, o incluso internacional, las experiencias de los estudiantes y adaptarse a sus expectativas de calidad.

Referencias

AUSSE (2012), *Australasian Survey of Student Engagement* (AUSSE), Consejo Australiano para Investigación sobre la Educación (siglas en inglés ACER), *www.acer.edu.au/research/ausse*, consultado en octubre 2012

Colombia Aprende (2012), Examen de calidad de la Educación Superior, Colombia aprende. La red del conocimiento, *www.colombiaaprende.edu.co,* consultado en octubre 2012.

CNED (2012a), *Sistema de Información ÍNDICE*S, Departamento de Investigación e Información Pública, Presentación, Agosto 2012, Santiago de Chile.

CNED (2012b), sitio web EligeCarrera, *www.eligecarrera.cl*, consultado el 26 de octubre de 2012.

CNED (2011), *Sistema de Información INDICES 2012*, Presentación rueda de prensa, noviembre 2011, Santiago de Chile.

HEFCE (2012), sitio web Unistats, *unistats.direct.gov.uk*, consultado el 26 de octubre de 2012.

SIES (2012a) *Presentación Servicio de Información de educación Superior (SIES)*, Presentación del 6 de agosto 2012, Santiago de Chile.

SIES (2012b), sitio web Mifuturo, *www.mifuturo.cl*, consultado el 26 de octubre 2012.

Universidad Nacional de Colombia (2012), Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior – SaberPro, *www.unal.edu.co*, consultado en octubre 2012.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(91 2013 01 4 P) ISBN 978-92-64-19168-6 – No. 60496 2012

Revisión de Políticas Nacionales de Educación

El Aseguramiento de la Calidad en la Educacion Superior en Chile

A lo largo de los últimos 50 años, la educación superior de los países de la OCDE se ha caracterizado por los fenómenos de expansión y diversificación. Chile no es una excepción a esta tendencia: se ha experimentado un aumento espectacular en el número de alumnos, así como de la oferta de nuevas instituciones y carreras. No obstante, el aumento de la participación y la diversificación del sistema sólo es una parte de la historia. La sociedad chilena sigue experimentando altas desigualdades a nivel económico y social. La calidad de la oferta de formación académica, profesional y técnica difiere entre programas e instituciones. El establecimiento de una cultura de calidad en la educación superior que vaya más allá de la acreditación, juntamente con el suministro de información fidedigna, son temas que preocupan no sólo a las instituciones, sino también a los estudiantes, los empresarios y a la sociedad chilena en general.

Este informe analiza el funcionamiento del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES). El equipo de expertos de la OCDE proporciona una serie de principios básicos que cree que reflejan prácticas a nivel internacional que son de relevancia y utilidad para el caso de Chile. A lo largo del informe se encuentran una serie de recomendaciones de mejora en referencia a: el encaje del SINAC-ES en el sistema de educación superior y la sociedad chilena, el enfoque de su trabajo, su estructura y liderazgo, así como las funciones de licenciamiento, acreditación e información que desarrolla el sistema.

Contenido

Capítulo 1. El contexto chileno
Capítulo 2. La Educación Superior en Chile
Capítulo 3. El aseguramiento de la calidad en Chile: procesos, principios y componentes claves
Capítulo 4. Garantizar estándares de servicio adecuados mediante el aseguramiento de la calidad: licenciamiento y acreditación
Capítulo 5. La mejora de la calidad de la oferta en el ámbito institucional
Capítulo 6. Garantizar la calidad de las carreras
Capítulo 7. La información, la transparencia y la calidad

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264191693-es.***

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-19168-6
91 2013 01 4 P

9 789264 191686