

Análisis del Proceso de Acreditación que propone el Proyecto de Ley de Educación Superior

Año 3, N° 42, 4 de agosto de 2016

La iniciativa gubernamental establece un modelo de aseguramiento de la calidad y acreditación que si bien modifica el actual, no aborda adecuadamente sus deficiencias. Esto se debe, en gran parte, a que no se basa en un diagnóstico adecuado y no reconoce ni las características particulares del sistema ni sus logros. El sistema propuesto vulnera gravemente la calidad del sistema en su conjunto, la diversidad de las instituciones y la libertad de enseñanza.

Introducción

Sin bien el foco de atención política se ha centrado en el financiamiento estudiantil y en particular en la promesa gubernamental de la gratuidad universal, el aseguramiento de la calidad es uno de los aspectos relevantes del proyecto de ley de educación superior presentado por el gobierno. Esta iniciativa incluye la derogación de la ley de aseguramiento de la calidad de la educación superior vigente (Ley 20.129) y una redefinición de la naturaleza del proceso de acreditación, con un concepto único de calidad y una transferencia considerable de poder desde un órgano autónomo (Comisión Nacional de Acreditación, CNA) a un nuevo Consejo.

El objetivo de este documento es analizar críticamente las características del proyecto en esta materia y los desafíos que implica para el sistema en su conjunto, en términos de cómo contribuye al cumplimiento de sus objetivos y a los principios de autonomía, excelencia la diversidad y la libertad de enseñanza.

Breve diagnóstico

Existe cierto consenso en que el sistema de aseguramiento de la calidad vigente¹ ha tenido un impacto general positivo, aunque persisten muchos desafíos. Entre sus logros se consigna el haber generado una creciente cultura de calidad en las instituciones que se sometieron al proceso, en particular en relación a la gestión (administración de recursos y formalización de planes institucionales) y la docencia (revisión de perfiles de egreso y planes de estudio, mayor preocupación por la retención de estudiantes) y el haber aumentado la transparencia del sistema, al poner a disposición pública datos sobre el funcionamiento de las instituciones (Lemaitre 2015). Scharager et al. (2016) reconocen también “una mayor disposición a la evaluación externa y a la rendición de cuentas públicas” (p. 99) por parte de las casas de estudio. Existen también perspectivas menos positivas sobre los aportes de la acreditación: un informe de la OECD (2012), que parece fuertemente influido por las protestas estudiantiles de 2011², mostró una visión muy crítica del sistema vigente y se limita a reconocer algunos elementos favorables, sin especificarlos.

Sin perjuicio de lo anterior, las críticas al sistema han sido también coincidentes. Estas se centran en:

¹ Para un resumen del funcionamiento detallado del Sistema de Aseguramiento de la Calidad vigente en el país, se recomienda revisar el capítulo 3 del informe de la OECD *El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile 2013*,

² Otro informe de la OECD, pero de 2009, afirmaba que “*El crecimiento masivo de las matrículas en décadas pasadas no ha producido tensión en el marco institucional en forma excesiva ni provocado una disminución general de la calidad de la educación. El fenómeno de expansión parece haber estimulado, o por lo menos haber acompañado, algunas osadas innovaciones en las políticas. El sector de la educación superior ha sido y permanece dinámico de maneras importantes. El éxito de Chile al pasar de un sistema de educación de elite a uno de educación masiva, manteniendo la calidad de la educación, se debe en gran medida a su voluntad de implementar políticas con nuevos enfoques.*” (OECD 2009, p. 11). Este informe, sin negar los problemas, demostraba una visión más objetiva de la educación superior chilena

- Poca claridad en la naturaleza del proceso de acreditación y sus consecuencias. Este es un problema que tiene varias caras. En primer lugar, la acreditación voluntaria coexiste con un sistema obligatorio de licenciamiento³ que permite la autonomía de la institución. Este proceso en rigor asegura tanto un mínimo de calidad para operar (que se supone que es lo que busca el proyecto de ley) como también la certeza de una madurez institucional suficiente como para que sea parte del sistema. Sin embargo, el acceso al financiamiento estatal estudiantil e institucional está atado a la acreditación, quitándole el valor al licenciamiento como procedimiento habilitador.

En segundo lugar, el otorgamiento de “años de acreditación” ha generado señales confusas, usualmente confundiéndose en la opinión pública con un ranking o una nota. Esto afecta la validez de la acreditación al favorecer una comparación poco rigurosa entre instituciones. Además, el sistema vigente no impulsa el mejoramiento continuo al permitir que las instituciones de baja calidad se acrediten continuamente por un número bajo de años, sin mostrar mejoras sustanciales.

- Poca capacidad para distinguir la diversidad de las instituciones. Tanto Lemaitre 2015, la OECD (2012) como Scharager et al. 2016 y el Centro de Políticas Públicas de la UC (2011) dan cuenta que una debilidad importante del sistema actual de acreditación es su incapacidad para dar cuenta de la calidad de instituciones de diverso propósito, naturaleza y tradición. El Informe de la OECD de 2012 reconoce que el proceso de acreditación vigente está diseñado con una orientación hacia las grandes universidades tradicionales del país, algo que también observa Lemaitre (2014). Es interesante que esta crítica conviva con una demanda por “cumplimiento de condiciones mínimas” (Centro de Políticas Públicas, 2011, p. 11) y por “parámetros claros y comparables para la acreditación en sus diferentes dimensiones” (p.12), todos elementos que restringen la capacidad del sistema de reconocer proyectos diversos. Este problema no solo es ignorado por el proyecto de ley, sino que profundizado al regular el diseño de estándares y criterios de evaluación. Un elemento positivo de la iniciativa es que se hace cargo, al menos en el discurso, de establecer la necesidad de diferenciar la acreditación de los CFT e IP de las universidades.
- Falta de transparencia en la toma de decisiones de Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que ha perjudicado la confianza en la institucionalidad y en la validez de la acreditación. Más allá de los escándalos que han afectado a algunos miembros anteriores de la Comisión, hay acuerdo que la autonomía de la CNA debe cautelarse a todo evento para recuperar la fe pública en el sistema, tanto respecto de los intereses políticos como corporativos. En este sentido, el control de los conflictos de interés es uno de los temas centrales.

³ Corresponde al proceso a través del cual las instituciones obtienen su autonomía para operar. El licenciamiento lo entrega el Consejo Nacional de Educación, y es una de las políticas de aseguramiento de calidad pioneras en Chile (Lemaitre, 2015).

- Falta de personal capacitado para sustentar técnicamente el sistema, en particular para llevar a cabo la evaluación de pares. Según algunos expertos este problema también se hace extensivo a la secretaría técnica de la CNA (Lemaitre 2015). El tema de fondo es que se requiere de un número importante de profesionales capacitados y de experiencia suficiente en cada área de acreditación, y que al mismo tiempo pueda asegurar la necesaria imparcialidad a la hora de la evaluación. En un país con un sistema de educación superior bastante grande para el tamaño de su población, esto es un desafío importante.

En otras palabras, la información disponible apunta a que la Ley 20.129 requiere cambios importantes para avanzar hacia un mejor sistema de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, como se intentará mostrar más adelante, el proyecto de ley analizado no aborda adecuadamente estos elementos y lo que es más grave, tiende a ocasionar problemas nuevos que serán contraproducentes en el objetivo de mejorar la calidad del sistema de educación superior.

Errores y confusiones conceptuales sobre acreditación y licenciamiento en el proyecto de ley

Si bien el proyecto de ley mantiene el nombre del corazón del proceso –acreditación institucional– las diferencias entre el procedimiento que se busca derogar y la propuesta son importantes, en particular respecto a cómo se entiende el aseguramiento de la calidad. En general, existen dos modelos de aseguramiento de la calidad en educación superior, que corresponden a (1) la verificación de estándares mínimos y rendición de cuentas, (2) procesos de aseguramiento interno continuo de la calidad de las instituciones (Centro de Políticas Públicas UC, 2011) o una combinación de ambos. Siguiendo el reporte del Centro de Políticas Públicas de la UC (2011) es claro que el sistema vigente tiene elementos de ambos modelos: mientras que el licenciamiento es una verificación de estándares, la acreditación funciona en la lógica del mejoramiento interno y el SIES⁴ opera como una plataforma de transparencia, dando como resultado una rendición de cuentas de baja intensidad⁵.

Así, en el sistema vigente el concepto de estándar o condición mínima de funcionamiento para una institución se aplica en el proceso de licenciamiento. Tras el logro de la autonomía, se hace aplicable el modelo la Ley 20.129, que establece un marco voluntario para evaluar el cumplimiento del proyecto educativo de las instituciones y su capacidad de establecer mecanismos de regulación interna de la calidad (artículo 15). Al menos a nivel conceptual, esta combinación es virtuosa, dado que logra armonizar el aseguramiento de una base mínima para el funcionamiento, con el mejoramiento continuo según el proyecto educativo de cada

⁴ Sistema de Información para la Educación Superior del Ministerio de Educación

⁵ Esta “baja intensidad” fue en rigor modificada cuando la acreditación se estableció como requisito para el financiamiento de estudiantes. Este incentivo, no considerado en el modelo de aseguramiento de la calidad original, convirtió la acreditación en un modelo de vida o muerte financiera de una institución.

institución. Lo anterior permite asegurar la libertad de enseñanza, el principio de autonomía de las instituciones y la diversidad del sistema, así como la fe pública.

El proyecto de ley, por su parte, es radicalmente distinto. En primer lugar, define que la acreditación consiste en “la evaluación y verificación del cumplimiento de estándares de calidad, los que referirán a recursos, procesos y resultados” (artículo 42). La diferencia no es trivial, y radica en el establecimiento de una definición única de calidad que se utilizará como referencia de forma permanente, dado que la acreditación, al contrario del licenciamiento, es cíclica. Además, estos estándares no solo evaluarán los resultados de las instituciones (es decir, lo que logra la institución), sino que refieren a recursos y procesos. En otras palabras, se busca predefinir y estandarizar la forma que tienen las instituciones de perseguir sus objetivos, y la estrategia que usarán para financiarlos. Un tipo de normativa de esta naturaleza va más allá de la sana regulación: las instituciones no tendrán libertad para someterse a este modelo único, y si lo cumplen de manera parcial, verán limitada su autonomía⁶.

El diseño vigente actúa sobre la búsqueda de criterios que permitan asegurar la calidad y el cumplimiento de su misión institucional⁷ (pero no indica qué es calidad, porque esto se define de manera diferente para cada institución). En efecto, el sistema actual no busca direccionar a las instituciones en base a una comparación con otras o a un propósito único o totalizante (esto es más bien una falla producto de una aplicación deficiente del sistema), sino que las evalúa en la medida en que cumplen sus propios objetivos. Lo que queda claro es que el proyecto identifica la necesidad de “orientar” y de contar con “objetivos y principios del sistema”, lo que evidentemente muestra que se busca definir un modelo único de calidad, el que dependerá totalmente de la Subsecretaría. Al definir los criterios y los estándares que las instituciones deberán cumplir para acreditarse, la Subsecretaría hará mucho más que orientar, sino que modelará la única forma permitida de administrar financiera y académicamente una institución.

Por lo menos a nivel conceptual, resulta difícil reconocer el modelo propuesto en el proyecto de ley como de “acreditación”. Usando la terminología aplicada en Chile actualmente, la iniciativa gubernamental establece más bien un sistema de licenciamiento permanente.

En efecto, la definición de acreditación de la normativa vigente y la propuesta del proyecto de ley son diferentes, y este aspecto es relevante a la hora de comprender el cambio de escenario que enfrentan las instituciones. La fijación de criterios y estándares obligatorios transforman un sistema voluntario, en el cual las instituciones se someten a un proceso liderado por sus pares para evaluar el grado de cumplimiento de sus objetivos, a uno en el cual debe demostrarse de forma permanente el cumplimiento de ciertas condiciones que serán variables en el tiempo (definidas por el Estado e iguales para todas las instituciones) tanto

⁶ Como se explicará más adelante, se vulnera la autonomía al vincular la libertad de toma de decisiones de las instituciones (como la apertura de sedes y carreras) al nivel de cumplimiento de los estándares definidos.

⁷ Es interesante notar aquí una declaración del *Council for Higher Education Accreditation* de Estados Unidos “All accreditation is mission-based: Accreditors base their reviews and the determination of whether standards are met first and foremost on the mission of the institution or program.” Council for Higher Education Accreditation, *A Board Member’s Guide to Accreditation*, 2015, p.9.

para operar como para hacer uso de la autonomía institucional. En consecuencia, el sistema de acreditación propuesto también altera el concepto de autonomía de las instituciones. En esto, el mensaje del proyecto es bastante explícito, al mismo tiempo que desestima la validez del proceso de licenciamiento:

“... el sistema de aseguramiento de la calidad ha operado sin estándares explícitos, lo que ha significado, en definitiva, la expansión de una diversidad de instituciones sin que se haya constatado el cumplimiento de condiciones mínimas para poder operar en un sistema, tanto a nivel institucional como a nivel de carreras y programas.”

Esta declaración resulta contradictoria con el articulado. ¿Hasta qué punto la acreditación básica (Nivel C, ver tabla 2) es en efecto un reflejo de las condiciones mínimas de operación diferente del licenciamiento? Dado que el sistema nuevo es obligatorio, esta idea implica indirectamente que las instituciones no acreditadas no cumplen dicho estándar, algo que el sistema actual no sugiere. En otras palabras, esta propuesta implica el reconocimiento que algunas instituciones que hoy logran en cierta medida sus objetivos en el sistema actual y que son financiadas por el Estado, no alcanzan los estándares mínimos de operación. En otras palabras, a ojos del proyecto, el licenciamiento del Consejo Nacional de Acreditación carece de validez.

La “devaluación” del licenciamiento no es trivial, porque podría desincentivar la creación de instituciones nuevas. Además, la acreditación sugerida por el proyecto agrega incertidumbre, sobre todo cuando no se especifica qué ocurrirá en caso de que los criterios del licenciamiento sean considerados insuficientes para operar por parte del Consejo para la Calidad. Esto no ocurre en el sistema actual porque la evaluación del proceso de acreditación depende del cumplimiento de la misión de la institución y es voluntaria. La recomendación de la OECD (2012) que se puede implementar es considerar los criterios del licenciamiento en la primera acreditación. Esto debiera disminuir a medida que la institución se reacredita, dado que en el ejercicio de su autonomía puede tomar decisiones que la distancien de sus condiciones de licenciamiento original (por ejemplo abrir sedes, nuevos programas, aumentar su foco en investigación o docencia, entre otros).

En la sección siguiente se revisarán los lineamientos que establece el proyecto de ley para una definición de calidad, tanto a nivel conceptual como respecto de la discrecionalidad de la autoridad para definir los criterios.

Dimensiones y criterios de acreditación institucional y su impacto negativo en la diversidad

El proyecto de ley considera una serie de “dimensiones” generales (más o menos equivalentes a las actuales áreas de acreditación) que serán evaluadas mediante, al menos, una serie de “criterios” mínimos vagamente descritos, cuyo su grado de cumplimiento se determinará mediante “estándares” (artículo 43 y tabla). Para la acreditación institucional, se deberá considerar el análisis de una muestra significativa de carreras de pregrado, la que no puede

ser inferior al 30% del total de carreras de la institución, mediante un método que deberá fijar la nueva institucionalidad.

Tabla 1: Dimensiones de acreditación según proyecto de ley

Dimensión	Criterios mínimos (deberán considerar al menos)
Gestión y recursos institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. una misión conocida y de claras políticas de desarrollo institucional 2. una estructura de gobierno pertinente a las labores propias de una institución de educación superior y eficaz en sus resultados 3. la disponibilidad de los recursos materiales, financieros y didácticos necesarios para el desempeño de la totalidad de las funciones institucionales 4. la aplicación de políticas de desarrollo del personal académico y directivo
Aseguramiento interno de la calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. la definición y aplicación sistemática de las políticas de mejoramiento de la calidad, 2. prioridades de la planificación estratégica, evaluación y resultados de las acciones desarrolladas, 3. existencia de un sistema de información que soporte las decisiones institucionales y permita a las autoridades superiores monitorear el avance hacia las metas establecidas
Docencia y resultados del proceso de formación	<ol style="list-style-type: none"> 1. la institución cuente con las condiciones necesarias para que sus estudiantes alcancen aprendizajes significativos y demostrables, 2. que sus programas satisfagan tanto las exigencias disciplinarias como aquellas derivadas del medio laboral relevante, 3. que el cuerpo académico o docente se encuentre actualizado y comprometido con la formación de sus estudiantes, 4. que se promuevan instancias de investigación e innovación metodológica, así como de revisión y actualización curricular 5. que las políticas de acceso, progresión y obtención de resultados de aprendizaje de los estudiantes se apliquen sistemáticamente
Generación de conocimiento, creación e innovación	<ol style="list-style-type: none"> 1. las actividades de investigación o innovación que desarrolla la institución sean conducentes a mejorar el acervo de conocimiento 2. mejorar los procesos productivos y la actualización de la formación entregada 3. la institución debe demostrar que cuenta con políticas y mecanismos formales para la promoción, registro y valoración de la producción académica
Vinculación con el medio	<ol style="list-style-type: none"> 4. la consideración de políticas y estrategias de desarrollo local, regional y nacional en su quehacer, 5. el desarrollo de programas de formación continua y acciones de extensión. 6. evaluar el impacto de estas acciones, considerando la opinión de diversos grupos de interés

Las dimensiones y criterios son a primera vista razonables, cubriendo áreas clave y refiriendo a procesos que en general las universidades implementan. Sin embargo, una revisión un poco más detallada muestra que existe un espacio para la discrecionalidad de la autoridad desproporcionadamente amplio para un sistema de acreditación obligatorio. Esta discrecionalidad es preocupante en tanto puede dar pie a un trato discriminatorio a ciertas instituciones cuyo proyecto educativo no sea de preferencia del gobierno de turno, o cuyas prioridades o misión la lleven a favorecer elementos que la autoridad no considera valiosos o ha omitido (por ejemplo, la acreditación internacional, los posgrados o diplomados, las alianzas entre universidades chilenas o extranjeras, entre otros). En otras palabras, un sistema con este diseño puede llevar, quizás de manera involuntaria, a la fijación de un modelo único de calidad, compuesto de una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos.

Una definición de esta naturaleza será siempre incompleta y jerárquica, en tanto calificará proyectos educativos legítimos como de baja calidad solo por tener prioridades diferentes a las previstas.

Estas limitaciones son especialmente graves en un sistema como el chileno. Éste se ha basado en la posibilidad de que todo tipo de actores de la sociedad civil puedan formar proyectos educativos propios, con motivos y finalidades expresamente diferentes a los estatales, así como también una organización que se adecúe a éstos. Esta característica implica necesariamente una comprensión no paradigmática de la calidad, por lo que no hay una sola manera de ser una “buena universidad” o un “buen CFT”. De hecho, la calidad del sistema se evalúa en tanto refleja la diversidad de propósitos, misiones y sensibilidades de la misma sociedad. Por lo tanto, fijar criterios únicos de calidad, basados en una visión teórica de la universidad (excluyendo obviamente el mundo técnico que solo se menciona en el discurso) es contrario a la visión de educación de calidad de nuestro sistema.

Niveles de acreditación y limitación de la autonomía

El proyecto de ley define una acreditación obligatoria de duración fija de ocho años⁸, con tres niveles más uno condicional. El nivel de acreditación impacta en el financiamiento⁹ y en la autonomía de las instituciones (tabla 2)

Tabla 2: Niveles de acreditación según proyecto de ley

Descripción del Nivel	Limitaciones a la autonomía
<p>Nivel C: La institución de educación superior desarrolla sus funciones con calidad, es capaz de mantener dicho desempeño en el tiempo respecto de las funciones que actualmente desarrolla y constituye un aporte a la sociedad. En particular, ésta cuenta con una misión conocida, y con una organización interna y recursos adecuados para llevarla a cabo. Las carreras y programas que ésta imparte entregan el conocimiento y herramientas necesarias para el cumplimiento de los perfiles de egreso, y para el adecuado desempeño de sus egresados en el medio laboral, con pertinencia nacional y regional según corresponda. Asimismo, la institución contribuye a nivel local y regional con la generación de conocimiento, creación, innovación y vinculación con el medio, según corresponda, reconociendo las características del subsistema técnico profesional.</p>	<p>Someterse a visitas de seguimiento</p> <p>Solicitar <u>autorización</u> al Consejo y demostrar viabilidad financiera ante la Superintendencia para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abrir sedes • Impartir nuevas carreras o programas de pregrado
<p>Nivel B: La institución de educación superior cumple con lo establecido en el nivel C. Adicionalmente, cuentan con mecanismos de aseguramiento interno de la calidad y recursos que le permiten garantizar que las políticas</p>	<p>Dar aviso de cambios significativos en la institución (nuevos niveles de enseñanza o nuevos niveles formativos)</p>

⁸ Que puede adelantarse en caso que la Subsecretaría identifique incumplimientos

⁹ Si la institución adhiere a la gratuidad, el precio regulado por alumno al que accede depende de su nivel de acreditación, entendiendo que para educar un estudiante en una institución a Nivel C es más barato que a Nivel B y A.

<p>de desarrollo estratégico, que la institución implemente en las áreas y programas que actualmente imparte, mantienen o mejoran la calidad institucional, y son un aporte a la sociedad. Asimismo, la institución contribuye a nivel regional o nacional con la generación de conocimiento, creación, innovación y vinculación con el medio, según corresponda, reconociendo las características del subsistema técnico profesional.</p>	<p>Dar aviso de cambios sustanciales en su organización tales como cambios en su propiedad, dirección o administración de la institución de educación superior</p> <p>Someterse a visitas de seguimiento</p> <p>Solicitar <u>autorización</u> al Consejo y demostrar viabilidad financiera ante la Superintendencia para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impartir nuevas carreras o programas de pregrado en áreas que no imparta regularmente <p><u>Informar</u> apertura de sedes o carreras en áreas de estudio que impartan regularmente</p>
<p>Nivel A: La institución de educación superior cumple con lo establecido en el nivel B. Adicionalmente, cuenta con sistemas de toma de decisión para su crecimiento, políticas de mejoramiento, mecanismos de aseguramiento interno de la calidad, y recursos que le permiten garantizar que las políticas de desarrollo estratégico que ésta implemente mantienen o mejoran la calidad institucional y son un aporte a la sociedad. Asimismo, la institución contribuye a nivel nacional o internacional, con la generación de conocimiento, creación, innovación y vinculación con el medio, según corresponda, reconociendo las características del subsistema técnico profesional.</p>	<p>Dar aviso de cambios significativos en la institución (nuevos niveles de enseñanza o nuevos niveles formativos)</p> <p>Dar aviso de cambios sustanciales en su organización tales como cambios en su propiedad, dirección o administración de la institución de educación superior</p> <p>Someterse a visitas de seguimiento</p> <p><u>Informar</u> apertura de sedes o carreras de pregrado</p>

La descripción del Nivel C, definido como el mínimo para la operación, es suficientemente vaga como para admitir una interpretación muy discrecional por parte del Consejo para la Calidad. En otras palabras, no entrega ninguna certeza de cuáles son las nuevas condiciones mínimas para funcionar, sin contar que éstas variarían cada cinco años. El grado en el cuál se permitirán “universidades docentes” es interpretable por la autoridad: dependerá de lo que se considere una “contribución a nivel local” en la generación de conocimiento o vinculación con el medio.

Lo único que el nivel B agrega son “mecanismos de aseguramiento interno de la calidad”, lo que es confuso dado que el “Aseguramiento interno de la calidad” es un criterio mínimo (Artículo 45). Llama la atención además la ampliación a nivel nacional del impacto geográfico como criterio de mayor calidad, puesto que parece un incentivo perverso al foco de las universidades en el desarrollo regional. Además, la idea de pertinencia del Nivel C se convierte aquí en “aporte a la sociedad”, lo que es igualmente vago. Resulta, en síntesis, muy difícil establecer la diferencia objetiva entre el nivel C y B.

El Nivel A solo exige un nivel de formalización aún mayor del sistema de aseguramiento interno de la calidad. La institución debe “garantizar” que es un aporte para la sociedad, ahora a nivel eventualmente internacional.

Al hablar sobre las limitaciones a la autonomía, se puede observar que están correlacionadas con el nivel de acreditación. Todas las instituciones deben rendir cuenta al Consejo sobre cambios internos (aunque en algunos casos solo informan) y están sometidas a visitas de control (que pueden derivar en adelantar la reacreditación, que no es otra cosa que revocar la propia decisión anterior del mismo Consejo). Este elemento también contribuye al concepto ya mencionado de la calidad como cumplimiento de un paradigma: mientras más similar es la institución al modelo, mayor es su autonomía. Condicionar el valor de la autonomía universitaria a la capacidad de una institución de asimilarse a un modelo teórico diseñado por el gobierno de turno, sin contrapesos, será una fuerza homogeneizadora imposible de resistir, afectando directamente la calidad del sistema y la posibilidad de establecer proyectos educativos diversos.

Por otra parte, también se observa que las dimensiones no tienen la precisión suficiente como para mostrar de manera absoluta la calidad de una institución, pero sí para sugerir una jerarquía basada en la acumulación de características (dado que el nivel A contiene el B y el B al C). Aparentemente, esto no es problemático, dado que en teoría se permite la coexistencia de proyectos distintos, todos eventualmente calificables como de alta calidad en su propio mérito dentro de estas categorías vagas. Sin embargo, la ley mandata a la Subsecretaría definir, agregar y construir; criterios y estándares de mucha más precisión. En otras palabras, el o los indicadores y los respectivos umbrales cualitativos o cuantitativos que definirán el grado de cumplimiento de cada criterio, es dejado a total discrecionalidad de la Consejo para la Calidad y la Subsecretaría.

Esto resulta muy problemático, porque dada la vaguedad de los niveles y la preexistencia de una jerarquía de instituciones basadas en la ley vigente, el Consejo tenderá a construir los estándares en base a los indicadores cuantitativos de las instituciones de mayor rendimiento y prestigio, los estándares cualitativos y cuantitativos reflejarán grados de cumplimiento de los mismos. Necesariamente las descripciones vagas pasarán a un segundo plano, y el sistema de acreditación tenderá a replicar, usando la comparación entre instituciones, la jerarquía derivada de la ordenación existente (que puede ser, por defecto, el sistema de acreditación vigente). En la práctica, lo anterior equivale a establecer a la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile como los modelos de universidad¹⁰ que el resto del sistema deberá emular. Se puede inferir entonces que esta es la estrategia para “orientar” al sistema a la que se refiere el mensaje del proyecto de ley y que, por lo tanto, está destinada a afectar profunda y radicalmente la diversidad del sistema de educación superior.

Prueba de lo anterior es la fórmula de transición al nuevo sistema de acreditación. Esta fórmula establece una equivalencia entre los años de acreditación actuales y los niveles propuestos para efectos del financiamiento¹¹ (tabla 3). Esta equivalencia será la referencia casi obligatoria para el futuro sistema de acreditación, y materializa con bastante claridad el problema de establecer una jerarquía nueva basada en criterios indeterminados por sobre una actual con la cual la opinión pública está relativamente familiarizada.

¹⁰ Así como INACAP y DUOC en el área técnica.

¹¹ Los años de acreditación obtenidos en el sistema actual se mantienen vigentes hasta que expiren.

Tabla 3: Equivalencia de niveles de acreditación para efectos del financiamiento

Acreditación actual	Nivel equivalente
7 años	A
6 años o 5 años en todas las áreas de acreditación instituciones	B
5 años o 4 años en todas las áreas de acreditación institucional	C

Cabe destacar que el proyecto de ley no considera la acreditación de carreras o programas¹², con la excepción de Medicina y las relacionadas a la Pedagogía prebásica, básica, media y diferencial, y todos los programas de doctorado. Para estas carreras, la acreditación es obligatoria, y el Consejo debe establecer los estándares y criterios para estos efectos. Para el caso de las carreras relacionadas a la educación, los criterios se establecen en la ley.

De las secciones anteriores se puede derivar que parte importante de la autonomía académica, la gestión y el financiamiento, y la flexibilidad para llevar a cabo su misión educativa; será definida por la forma en la que el Consejo para la Calidad defina los criterios y estándares. A continuación se revisarán las principales características de dicho Consejo.

Composición e dependencia del Consejo para la Calidad de la Educación de la autoridad política

El nuevo Consejo para la Calidad, que reemplaza a la actual Comisión Nacional de Acreditación, está compuesto por un Directorio de 11 miembros, nombrados directa o indirectamente por el Presidente de la República por Alta Dirección Pública. El presidente del Directorio es el jefe superior del servicio, y tiene funciones ejecutivas sobre el funcionamiento del Consejo para la Calidad. De los 10 miembros restantes ocho son académicos de universidades (cuatro directores) o académicos de CFT o IP (cuatro directores), y el resto son nombrados por instituciones públicas relacionadas con la ciencia e innovación (CONICYT y CORFO, con un director cada uno). Los directores duran cinco años en sus cargos, con una reelección, y están sometidos a un listado de inhabilidades que buscan proteger la imparcialidad y evitar conflictos de interés entre ellos y las instituciones de educación superior.

Entre sus facultades se encuentra resolver sobre la acreditación de instituciones, programas y carreras, aprobar los criterios y estándares de acreditación descritos en la sección anterior, autorizar la apertura de nuevas carreras y sedes en casos que corresponda (instituciones en nivel B y C) y los procedimientos para esos efectos. Esto deja bastante en claro que el

¹² Sin embargo, el Consejo para la Calidad debe considerar una muestra de carreras a la hora de realizar la acreditación institucional. El método para seleccionar dichas carreras es parte de lo que el Consejo define autónomamente.

Directorio controla totalmente la acreditación y no tiene contrapesos institucionales. Esto es un retroceso en términos de calidad de las políticas públicas, en particular en comparación con el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación escolar, en el que los estándares de aprendizaje, indicadores de calidad y estándares indicativos para la medición de la calidad son elaborados por el Ministerio de Educación, aprobados por el Consejo Nacional de Educación e implementados por la Agencia de Calidad. Se trata de una concentración de poder considerable, sobretodo en vista de la necesidad de mayor transparencia y equilibrio en decisiones de altas consecuencias (como el cierre de una universidad). Esto es más grave si se tiene en consideración que en caso que una institución requiera apelar una decisión de acreditación, debe hacerlo ante el mismo Consejo y no ante una instancia diferente (como en el caso actual, en el que las instituciones apelan al Consejo Nacional de Educación, totalmente independiente de la CNA).

Conclusiones

El proyecto de ley de educación superior, que está actualmente siendo discutido en la Cámara de Diputados, establece un modelo de aseguramiento de la calidad y acreditación que si bien modifica el actual, no aborda adecuadamente sus deficiencias. Esto se debe, en gran parte, a que no se basa en un diagnóstico adecuado y no reconoce ni las características particulares del sistema ni sus logros. Desde una mirada fundamentalmente universitaria y tradicional, la iniciativa apuesta a que todas las instituciones adhieran a una lista de criterios arbitrarios, fijados por el gobierno de turno. El sistema de acreditación termina siendo un mecanismo de licenciamiento permanente, cuyos criterios serán básicamente la capacidad de las instituciones de asimilarse a un modelo único y paradigmático de calidad. Esta homogenización no solo será requisito para existir, sino que el grado de autonomía de las casas de estudio dependerá permanentemente de su grado de similitud con dicho modelo.

Respecto del diagnóstico generalmente aceptado, sostenemos que la puesta en marcha de este proyecto no será suficiente para enfrentarlo. El nuevo sistema de aseguramiento de la calidad confunde los conceptos de licenciamiento y acreditación, causando que se pierda la claridad de cuándo y bajo qué circunstancias a una institución se le reconoce la autonomía y la posibilidad de ejercerla plenamente. El problema de las jerarquías de acreditación que generaba la asignación de años se reemplaza por la jerarquía A, B y C, demostrando que el proceso de acreditación corresponde a un ranking de universidades elaborado por el Estado, sin una real consideración de la diversidad de proyectos educativos. Esto profundiza una de las críticas más frecuentes en los diagnósticos: la poca capacidad para distinguir la diversidad de las instituciones. El sistema de aseguramiento de la calidad propuesto es aún menos capaz de distinguir las fortalezas y debilidades de las instituciones en su diversidad que el sistema que se intenta derogar.

El problema de transparencia que se identifica en el funcionamiento de la CNA intenta ser abordado por un control férreo de los conflictos de interés de los miembros del nuevo Consejo de la Calidad. Lamentablemente, este control tendría más sentido si se aplicase a la estructura

corporativa actual de la CNA, y no a personas nombradas por el Presidente de la República. Con la constitución del Consejo que se sugiere, es claro que la responsabilidad política y técnica de la acreditación recae en la práctica en el gobierno. Se perdió una oportunidad de regular mejor una institución que permitía la cooperación público-privada y se optó por crear un nuevo servicio desde cero. Finalmente, el proyecto esquiva totalmente el problema de capital humano relacionado a la evaluación de pares en la acreditación, profundizándolo en el caso de la acreditación institucional. Resulta improbable que se pueda al corto plazo cumplir con la regla del 30% de acreditación de las carreras para la acreditación institucional, por lo menos en las universidades de mayor tamaño.

Desde la desconfianza en la diversidad, hay un intento por homogeneizar académicamente el sistema universitario chileno. Si se agrega a esto el financiamiento mediante fijación de cupos y aranceles, y la supervigilancia de la Superintendencia; se concluye que el modelo de acreditación propuesto en el proyecto de ley vulnera gravemente la calidad del sistema en su conjunto, la diversidad de las instituciones y la libertad de enseñanza.