

¿POR QUÉ ASEGURAR LA CALIDAD?

Pilar Armanet*

* Jefa División de Educación Superior. Ministerio de Educación

RESUMEN

Este artículo expone los fundamentos que justifican la acreditación de las instituciones de educación superior en Chile. Argumenta, además, acerca del aseguramiento de la calidad como el más eficaz mecanismo de acreditación, avalado por la emergente globalización –que obliga a mayores estándares de competencia– y por la presión de la ciudadanía que se integra crecientemente a esta modalidad educacional. Finalmente, analiza las características más relevantes del proyecto de ley que crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad y su avance legislativo.

ABSTRACT

This paper explains the basic reasons underlying the need for accreditation for higher education institutions in Chile. In addition, it holds that quality assurance is the most efficient accreditation method, backed by emerging globalization –that calls for higher competition standards– and that, due to the pressure exerted by citizens, it is increasingly incorporated to this method of education. Finally, it analyzes the most significant features of the bill establishing a National Quality Assurance System and the progress it is making in the legislature.

¿POR QUÉ ASEGURAR LA CALIDAD?

Introducción

En los últimos años, se ha escrito mucho sobre los grandes cambios y desafíos que enfrenta la educación superior en el siglo que se inicia. A modo de introducción, se reseñan los principales elementos que configuran el contexto en el cual se discute, en el Congreso Nacional, el proyecto de ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

Existe un amplio consenso en torno a los principales cambios que ha experimentado la educación postsecundaria en Chile, que no son sino el reflejo de procesos similares que está experimentando en todo el mundo. Entre otros cabe considerar:

- El aumento de la cobertura.
- La diversidad de las instituciones que ofrecen educación superior.
- La creciente importancia del conocimiento en el desarrollo económico, unido al vertiginoso avance de la ciencia y la tecnología.
- La globalización de la oferta educativa.
- La movilidad de las personas en el mundo del trabajo, tanto a escala nacional como mundial.

En este escenario de expansión creciente, marcada por la competencia tanto en el ámbito nacional como internacional, las

instituciones de educación se ven sometidas a exigencias cada vez mayores para establecer una cultura de calidad y rendir cuenta pública de ella ante los estudiantes, sus familias y la sociedad en su conjunto.

La acreditación es el instrumento de aseguramiento de la calidad que, en las últimas décadas, ha venido a equilibrar la tensión siempre presente entre autonomía y regulación pública, que ha caracterizado el debate universitario desde las grandes reformas de los años 60. Se trata de un proceso en el que la propia institución se compromete a mejorar la calidad de la educación que entrega, la investigación que realiza y su capacidad para aportar a la sociedad en la que se desarrolla. Al mismo tiempo, el juicio de pares, propio de la tradición académica, complementa el interno con una mirada objetiva; pero, a la vez, conocedora de capacidades y limitaciones. Finalmente, el pronunciamiento de la autoridad nacional da cuenta pública de la confiabilidad del proceso y de la efectividad de las señales que entrega sobre la calidad de las instituciones que participan de la tarea formativa.

Se trata entonces de asumir que la calidad no puede imponerse desde fuera: tiene que surgir del compromiso –de todos y cada uno de los miembros de la institución– con la misión declarada libre y autónomamente. También de contrastar la mirada interna con la opinión de personas calificadas que contribuyen con su experiencia a verificar los juicios certeros o errados con la realidad concreta de la institución en un momento determinado. La autocomplacencia no es ajena a la cultura académica y, por ello, la mirada imparcial, que contemple incluso la perspectiva de académicos extranjeros con la neutralidad que implica, es fundamental para validar los resultados de la autoevaluación.

El sello final que certifica la idoneidad de todo el proceso de acreditación lo otorga el Estado que es, por definición, la expresión del bien común, la mirada de la sociedad en su conjunto.

Es sobre este punto en el que ha existido la mayor controversia política en las distintas fases de la discusión parlamentaria y, por ello, quisiéramos señalar aquí cuáles son, a juicio del Gobierno de Chile, las razones que fundamentan la acción del Estado en la acreditación.

Asegurar la calidad: un imperativo de bien público

1. La calidad académica no es un asunto privado.

Una proporción creciente de la población está vinculada a la educación superior: estudiantes, padres, empleadores y profesores. La transición de una educación terciaria para una elite exclusiva a una educación inclusiva para las grandes mayorías, ha transformado su relación con la sociedad a la que sirve. Actualmente, hay un creciente número de jóvenes que son la primera generación de su familia que ingresa a la universidad; hay nuevos empresarios que, por primera vez, van a contratar profesionales y técnicos superiores para dotarse de equipos que puedan mejorar su competitividad en el mundo global. Por ello, ambos sectores exigen garantía de la calidad de la educación e información acerca de las competencias y habilidades que esa educación entrega¹.

Matrícula nueva y total de pregrado por tipo de institución A, O 2003

Tipo institución	Matr. Nueva Total	Matr. Total
Instituto Profesional	39.429	101.674
Centro de Formación Técnica	30.265	62.070
Universidad Estatal	32.012	138.124
Universidad Particular con Aporte	21.212	92.050
Universidad Privada	51.827	148.662
Total general	174.745	542.580

1 “En esta década, Chile ha doblado el número de profesionales universitarios y más todavía que ha doblado si incorporamos a los técnicos con estudios superiores. Y las cifras en educación profesional superior triplican a las del 82. En 20 años hemos triplicado el número de profesionales universitarios de los que teníamos el 82.” Palabras de S.E. el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, al recibir resultados del Censo 2002 (Santiago, 25 de marzo de 2003).

Dada la diversidad de los postulantes a la educación superior, el Estado tiene el deber de establecer mecanismos destinados a verificar, garantizar y promover su calidad, así como a proveer información válida y confiable a los usuarios del sistema².

El actual sistema de educación superior chileno se ha venido desarrollando aceleradamente en los últimos años. Surgen, entonces, interrogantes sobre la calidad de la educación ofrecida, que deben responderse aceptando y garantizando la diversidad de las instituciones, énfasis que la acreditación asegura y preserva.

Número de instituciones de educación superior. Total país, por tipo y categoría institucional

Tipo/Categoría institucional	Años					
	1990	2000	2001	2002(1)	2003	2004(2)
Instituciones con Aporte Fiscal Directo	22	25	25	25	25	25
Universidades	20	25	25	25	25	25
Estatales	14	16	16	16	16	16
Particulares de carácter público	6	9	9	9	9	9
Institutos Profesionales	2	0	0	0	0	0
Instituciones sin Aporte Fiscal Directo	280	215	197	201	201	204
Universidades	40	39	35	38	38	39
Institutos Profesionales	79	60	51	51	48	48
Centros de Formación Técnica	161	116	111	112	115	117
Total sistema educación superior	302	240	222	226	226	229
Universidades	60	64	60	63	63	64
Institutos Profesionales	81	60	51	51	51	48
Centros de Formación Técnica	161	116	111	112	115	117

Incluye todas las instituciones reconocidas oficialmente.

(*) Información vigente al 31 de diciembre de cada año.

(1) El número de instituciones reflejan las bases de la Unidad de Registros a marzo del 2002.

(2) El número de instituciones reflejan las bases de la Unidad de Registros a mayo del 2004.

Fuente: Censo de Educación Superior. División de Educación Superior. Ministerio de Educación. Disponible en www.mineduc.cl

2 En 1990, eran 200 mil los jóvenes que cursaban estudios superiores. Hoy más de medio millón de chilenos estudia una carrera universitaria, profesional o técnica. De ellos sólo 150 mil tienen padre o madre que también estudió en la universidad. Los otros 350 mil son los primeros en su familia en ingresar a la universidad. Hoy, de 10 jóvenes que estudian en la educación superior, sólo tres tienen padre o madre que también fueron a la universidad.

2. Las personas se preocupan por la calidad de las instituciones de educación superior.

Los estudiantes comprometerán dos, cinco y hasta diez años de su vida estudiando y, por ello, deben poder confiar en que el tiempo invertido será útil para su futuro personal y profesional.

Lamentablemente, sólo en el largo plazo la calidad y el prestigio o reputación de una institución coinciden. Se requiere, además, una cantidad de información de calidad que regule las asimetrías hoy existentes y que genere una verdadera equidad educativa, en donde todos los demandantes de educación tengan igualdad en el acceso a la información y, por consiguiente, mayores oportunidades para mejorar la calidad de sus decisiones³.

El mercado es un mecanismo imperfecto para asegurar la calidad de las instituciones de educación superior. Muchos estudiantes deberán optar entre diversas instituciones y no tendrán los elementos de juicio necesarios para ello. Mucha gente elige ingresar a la educación superior una sola vez en la vida y una mala elección puede ser irreparable.

3. La calidad de la educación debe ser explícita y la acreditación es la forma de dar garantía pública de esa calidad.

En un sistema universitario pequeño, dedicado a formar a las elites, los estándares de calidad eran implícitos.

Los profesionales egresados eran contratados por grandes empresas, se desempeñaban en forma independiente o eran reclutados en el sector público por personas que habían tenido, a su vez, formación en ese mismo sistema. El valor agregado de la educación superior era nítido y compartido. En una sociedad más equitativa todo ha cambiado: la calidad de la educación debe ser explícita y la acreditación una forma de añadir valor al proceso educativo, otorgando garantía pública de su calidad y fomentando la movilidad de los profesionales chilenos en todo el mundo.

3 Para mejorar la información de los estudiantes en sus decisiones de estudio a partir de 2003 se ha establecido, en el marco del proyecto MECESUP, el Observatorio del Empleo que proporciona información sobre expectativas de remuneraciones para egresados y titulados de la Educación Superior en Chile. Ver www.futurolaboral.cl

4. La educación superior demanda, crecientemente, recursos públicos y privados, por lo que es necesario establecer una “cultura de rendición de cuentas”.

Recursos a educación superior 1990-2004, en moneda real.
(En miles de pesos del año 2004)

Años	1990	1995	2000	2004
Aportes fiscales totales al sector de educación (Ley de Presupuestos)	594.376.244	915.185.123	1.650.464.073	2.157.003.666
Aporte fiscal total a la educación superior via M. de Educación	120.863.044	184.052.492	251.051.238	288.053.723
Ítem educación superior	110.278.714	158.667.125	213.769.894	242.571.467
Ítem CONICYT	10.584.330	25.385.366	34.797.254	45.482.256
Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes	0	0	2.484.090	
DONACIONES (50% Aporte Fiscal) (1)	2.481.551	7.285.519	10.439.286	
Total aportes a la educación superior	123.344.595	191.338.010	261.490.524	

Nota (1): Se consideró el 50% de las donaciones realizadas en el año como aporte fiscal.

Sin embargo, la relación valor-dinero no es lo único que debe considerarse en la evaluación de las instituciones. Se trata de asegurar que los estándares de calidad que la sociedad demanda, y que aquellas establecen y proponen a sus usuarios son efectivamente respetados en el proceso educativo.

La experiencia nacional muestra que la necesidad de participar en un mercado extremadamente competitivo ha llevado a las universidades chilenas (públicas y privadas) a ampliar su oferta educativa en condiciones de cuestionable calidad.

Es responsabilidad del Estado, en consecuencia, entregar información clara, confiable y oportuna acerca de la calidad de la educación superior y, sobre todo, asegurar el destino de los recursos de origen público.

En la evolución en el número de sedes en el país pueden ser distinguidas tres etapas

- 1980-90: Crecimiento como resultado de la reforma del 80 (creación de instituciones privadas y autonomía de las sedes de las tradicionales)
- 1990-2000: Detención y ligera disminución en el número de sedes, producto de la acción de las entidades responsables del licenciamiento.
- 2000-03: Crecimiento explosivo del número de sedes de instituciones prioritariamente derivadas y privadas autónomas.

Fuente: Oferta de sedes de instituciones de educación superior en Chile. Documento de trabajo de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.

5. La calidad depende fundamentalmente de un compromiso activo de la institución y de la existencia de mecanismos internos de aseguramiento que puedan permitir dar cuenta pública de dicho compromiso.

La acreditación institucional permite velar por el ajuste de las instituciones de educación superior a las exigencias básicas de calidad de instituciones semejantes y a los requerimientos propios de la cultura y el desarrollo nacional. Por ello, es imprescindible que su acción sea resorte de un organismo nacional, ampliamente representativo, capaz de dar pública garantía acerca del compromiso de una institución con la calidad de su oferta. El tamaño del sistema nacional dificulta la coexistencia de más de una agencia, sin incurrir en un alto riesgo de conflictos de interés. La existencia de un organismo representativo, unida a la acción de un amplio número de pares evaluadores –nacionales y extranjeros– otorga al proceso garantía de transparencia e imparcialidad.

Lo anterior no excluye la posibilidad de que las instituciones de educación superior accedan a otros mecanismos de acreditación, los que podrán ser considerados como un antecedente valioso de diferenciación en un espacio crecientemente competitivo.

6. La Comisión Nacional de Acreditación tiene como misión fundamental dar garantía pública acerca de la calidad de la educación que imparten las instituciones de educación superior.

El sistema nacional de aseguramiento de la calidad en su conjunto y, en especial, la Comisión Nacional de Acreditación deben proveer un servicio integrado a todas las instituciones de educación superior chilenas y a la sociedad toda, representada en los múltiples actores asociados a esta modalidad educacional.

7. Las universidades grados y títulos profesionales.

En nuestro país, la facultad de otorgar grados académicos y títulos profesionales está radicada en las instituciones universitarias e institutos profesionales. No existe validación por los colegios profesionales, no se exige práctica profesional supervisada ni procesos continuos de certificación de competencias para acreditar la actualización de los conocimientos.

La titulación se obtiene conjuntamente con el grado, con la excepción del título de abogado que lo entrega la Corte Suprema. Esa función, que nuestra tradición confía a las instituciones superiores, implica una delegación de la función pública de garantizar socialmente que las personas que ejercen como profesionales cuentan con los conocimientos suficientes para desempeñarse con exclusividad en el ámbito de su competencia.

Son las instituciones universitarias las que le garantizan al ciudadano común que el título profesional que certifican está avalado por una formación académica de calidad.

En la medida en que el mundo se hace más integrado e interdependiente, los profesionales deben acreditar sus títulos profesionales en Chile y en el extranjero. La acreditación de la seriedad de las instituciones por un organismo público es un requisito mínimo inexcusable para que las universidades puedan retener para sí la capacidad de certificar los títulos profesionales con validez para el mercado global.

El proyecto de ley que crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Su avance legislativo

1. Antecedentes.

El 18 de febrero de 1999 se estableció, por Decreto del ministro de Educación, una comisión asesora cuya función principal era la de proponer las bases de un diseño institucional para el aseguramiento de la calidad de la educación superior y realizar procesos de acreditación experimentales de programas y carreras.

La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), constituida por un conjunto plural de académicos de diversas disciplinas e instituciones, elaboró una propuesta de proyecto de ley que se ha venido discutiendo en el Congreso Nacional. En la Cámara de Diputados, luego de un intenso trabajo legislativo, el proyecto fue aprobado y se ha iniciado su tramitación en la Comisión de Educación del Senado.

En la discusión parlamentaria el proyecto original ha sufrido modificaciones y cambios importantes. Sin embargo, existe una importante mayoría parlamentaria que reconoce y valora la participación ineludible del Estado en el aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior chilena.

2. Análisis del proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados.

Comisión Nacional de Acreditación

Debe constituirse una institución, pública y autónoma, cuyos miembros, del más alto nivel, expresen la diversidad institucional existente en el país y puedan dar garantías de imparcialidad, independencia y transparencia a la sociedad en su conjunto, y a las propias instituciones.

Composición

- Tres académicos universitarios con amplia trayectoria en gestión institucional o en formación de pregrado y/o posgrado, designados por el Consejo de Rectores de Universidades

- Chilenas. A lo menos uno de ellos debe pertenecer a una universidad regional.
- Dos académicos universitarios con amplia trayectoria en gestión institucional o en formación de pregrado y/o posgrado, designados por las universidades privadas autónomas que no pertenecen al Consejo de Rectores de la Universidades Chilenas.
 - Un docente con amplia trayectoria en gestión institucional o en formación profesional no universitaria, designado por los institutos profesionales autónomos.
 - Un docente con amplia trayectoria en gestión o formación técnica, designado por los centros de formación técnica autónomos.
 - El vicepresidente del Consejo Superior de Educación.
 - El jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.
 - Un académico designado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).
 - El secretario ejecutivo, que sólo tendrá derecho a voz.

Se agregarán a éstos tres figuras destacadas: una del sector productivo nacional y dos de una asociación disciplinaria o profesional del país, las que serán elegidas por la comisión. Se deben determinar requisitos de trayectoria para estos integrantes.

Si alguno de los miembros de la comisión forma parte de la universidad, centro de formación técnica o del instituto profesional que se encuentre en trámite de acreditación, deberá inhabilitarse para la discusión y decisión en ese proceso.

El presidente y el vicepresidente de la comisión serán elegidos por sus miembros de entre sus integrantes.

La acreditación institucional

Se plantea como una auditoría académica, esto es, como la evaluación de la capacidad institucional para la autorregulación, entendida como el conjunto de políticas, mecanismos, procedimientos y acciones destinadas a determinar si la institución está efectivamente avanzando

hacia el logro de sus propósitos y objetivos, salvaguardando la diversidad institucional, la riqueza de nuestra educación superior y el proyecto propio.

Procedimiento de acreditación

Consta de una autoevaluación interna, de una evaluación externa, realizada por una comisión de pares evaluadores, y de un pronunciamiento de la comisión, apelable ante el Consejo Superior de Educación.

Los pares evaluadores serán personas naturales, nacionales o extranjeras, presentadas siempre por una persona jurídica. Periódicamente, la comisión llamará a concurso público para formar las listas de pares evaluadores. La ley señalará los requisitos exigidos a los pares, así como las inhabilidades e incompatibilidades a las que estarán afectos. Un Código de Ética regulará su actividad.

Los pares evaluadores

La comisión designará a las personas naturales que actuarán como pares evaluadores en un proceso de acreditación institucional. La institución podrá vetar a uno o más de los pares propuestos, sin expresar causa y por tres oportunidades. En caso de no llegarse a acuerdo entre la institución y la comisión, se solicitará el pronunciamiento del Consejo Superior de Educación. La designación de los pares evaluadores por este organismo será inapelable.

Los pares evaluadores que sean vetados por más de tres instituciones deberán ser eliminados del registro y reemplazados mediante concurso público.

Los criterios y estándares mínimos en la ley

Los criterios generales que guiarán el proceso de autoevaluación y evaluación por pares externos, y que servirán de fundamento a la decisión de la comisión, estarán contemplados en la ley.

Se propone que, más allá de la existencia de una auditoría académica, existan estándares mínimos para cada universidad, centro

de formación técnica e instituto profesional, que quedarán establecidos por ley, sin perder de vista la diversidad de cada entidad.

Dentro de los estándares mínimos se considerarán la gestión estratégica, la docencia de pregrado, la infraestructura y equipamiento, la vinculación con el medio externo, la investigación y la docencia de posgrado.

Acreditación de la carrera de Medicina y de las pedagogías

Si bien el proceso de acreditación de carreras y programas de pregrado se ha planteado en el proyecto de ley como un proceso voluntario, existe la decisión del Ejecutivo de establecer una exigencia para que determinadas carreras se sometan obligatoriamente a este proceso.

Debido a la importancia que reviste la formación de estos profesionales para el éxito de iniciativas estatales tan relevantes como la reforma educacional y la reforma de la salud, y por el alto grado de significación social que ellas representan, se ha optado por exigir la acreditación obligatoria de las carreras de Medicina, Pedagogía en Educación Media, Pedagogía en Educación Básica, Pedagogía en Educación Diferencial y Educación de Párvulos.

Situaciones de extrema gravedad, tales como la creación de carreras de Medicina sin la existencia de adecuados campos clínicos o la proliferación de programas especiales de pedagogía de escaso nivel de calidad, han hecho imprescindible optar por un mecanismo obligatorio en el caso de la acreditación de estas carreras.

Dado que la acreditación institucional está definida como una auditoría de los procesos de aseguramiento de calidad de las instituciones de educación superior, no puede dar cuenta precisa de la calidad de cada una de las carreras de una determinada institución. Por ello, este mecanismo se complementa con la acreditación de programas de pre y posgrado.

En el Senado, el proyecto fue aprobado en general con un solo voto en contra, lo que constituye una reafirmación del consenso obtenido en la Cámara de Diputados. En cumplimiento de los proce-

dimientos legislativos, se ha abierto un plazo para indicaciones. La tarea que se avecina es ardua y compleja, dado el importante número de propuestas presentadas por los senadores y que deberán ser discutidas en las próximas semanas. Se trata de un cambio mayor y, por ello, la discusión ha sido significativa y las posiciones se han venido acercando gradualmente. Esperamos que, una vez más, podamos avanzar en el objetivo de contar con un sistema nacional de acreditación que permita dar garantía pública, en Chile y en el extranjero, de la calidad de las instituciones y de los programas que se imparten en el país.

Entretanto, la CNAP sigue realizando procesos experimentales de acreditación de instituciones y programas con un vigor creciente. Podemos decir que, desde la instalación de la comisión –en 1999– hasta hoy, se ha venido gestando en el país una nueva cultura de la calidad y la rendición de cuentas, que marca una nueva etapa en el desarrollo de la educación superior chilena.