

Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)

POLITICAS SOBRE REGULACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

**Ponencia preparada para el Seminario Patagónico de
Evaluación Universitaria**

Luis Eduardo González

**Comodoro Rivadavia, Argentina
16 al 18 de noviembre de 1996**

I. ANTECEDENTES SOBRE LA EVALUACION Y ACREDITACION UNIVERSITARIA

La universidad en América Latina y el Caribe ha cambiado durante este siglo su función social. Más que un fin en sí misma, es hoy una institución cuya misión, quehacer y resultados deben estar al servicio del desarrollo armónico e integral de la persona y de la sociedad. Ello significa responder y rendir cuenta a la comunidad que la rodea y sustenta, lo que implica la evaluación de su quehacer como institución de educación superior, considerando su relevancia social, económica y educativa, para saber cómo está cumpliendo sus compromisos con la sociedad.

Se aprecia en la información contenida que aunque la experiencia sobre evaluación y acreditación es reciente en los países de la región hay en ellos una importante preocupación sobre la evaluación de la universidad como institución, así como de sus programas académicos, lo cual se refleja en las diversas iniciativas a que se hace referencia¹.

La acreditación en educación superior es un proceso de evaluación externa, cuyos objetivos fundamentales son el mejoramiento de la calidad, sea de la institución educacional o de los programas educativos que ofrece, así como garantizar y dar fe pública de que cumplen con estándares mínimos de calidad establecidos.

Durante los últimos veinte años CINDA ha llevado a cabo una importante labor en relación con evaluación y mejoramiento de la calidad de la docencia universitaria en América Latina, verificando la existencia de un creciente interés en relación a la acreditación.

La acreditación se ha constituido en una necesidad para los sistemas de educación superior en los países de Latinoamérica y el Caribe debido, entre otras cosas, a la creciente heterogeneidad que los afecta, debido a los cambios sustantivos que han experimentado, las instituciones de educación terciaria en cuanto al número, diversidad y tipo de las instituciones que los componen, así como del nivel y variedad de los grados y títulos que éstas otorgan.

Esta necesidad se ha visto acentuada en los años recientes, debido al fuerte énfasis en la globalización e integración económica de las actuales políticas de desarrollo nacionales, las que han dado origen a acuerdos de libre comercio o de mercado común, tales como el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Mercado

¹ CINDA, Acreditación Universitaria en América Latina. Santiago 1993. reeditado por UNESCO/CRESALC en 1994 y por ANUIES, en México, en 1993.

Común del Sur (MERCOSUR) y otros de carácter bilateral.

Estos acuerdos, por lo general, establecen una serie de exigencias en relación a las normas y criterios mutuamente aceptables para autorizar el ejercicio profesional transfronterizo, el primero de los cuales, en el caso del NAFTA², es "educación: acreditación de escuelas o programas académicos".

Se aprecia así la importancia adicional que, debido a estos acuerdos tiene la instauración de procedimientos de acreditación de instituciones y programas de educación superior en los países, latinoamericanos y del Caribe, en muchos de los cuales se adelantan importantes iniciativas sobre el particular. Numerosas instituciones universitarias han aplicado el manual que sobre Autoevaluación³ publicó CINDA.⁴

II. PROBLEMAS Y SUGERENCIAS PARA LA REGULACION DE LA EDUCACION SUPERIOR CHILENA

Los análisis y proposiciones referidos a la evaluación y acreditación de instituciones de educación superior que se presentan a continuación se consideran como parte integrante de lo relativo a las políticas y mecanismos, que constituye un concepto más amplio y abarcador.

El desarrollo de esta parte se ha hecho teniendo en cuenta esta consideración, y se basa fundamentalmente en la experiencia e información resultante del trabajo sistemático llevado a cabo por CINDA en el tema durante los últimos diez años.

2.1 Algunos problemas de la regulación de los sistemas de educación superior

En la actualidad no existe pleno consenso sobre diferentes conceptos asociados a la regulación, incluyendo a la evaluación y acreditación institucional y de programas, en cuanto a sus etapas, las formas de llevarla a cabo, los sistemas de información y, los procedimientos de certificación de los resultados.

Es frecuente por ejemplo el uso del término "acreditación" para referirse al reconocimiento oficial y a la autorización para iniciar sus actividades que se otorga a una

² Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Anexo 1210.5.

³ Manual de Autoevaluación para instituciones de educación superior. Pautas y procedimientos. CINDA, 1994

⁴ La información se ha tomado de los seminarios y libros de CINDA sobre el particular; muchos de los cuales han tenido amplia difusión en la región.

nueva institución. Igualmente, se denomina acreditación al proceso de evaluación del avance del proyecto institucional realizado por agentes externos. Asimismo, también se utiliza este término para referirse a todo el proceso de regulación.

Por otra parte, en la literatura especializada el término acreditación (acreditación significa dar confianza o respaldo, recomendar u otorgar credenciales) se emplea en relación al proceso de evaluación de calidad de instituciones y, en especial, de programas. Se utiliza también como una forma de expresar la certificación con la cual termina dicho proceso⁵.

En resumen, existe ambigüedad en la terminología lo que provoca confusiones, interpretaciones erróneas y desconfianza entre los usuarios. Se torna indispensable por tanto, clarificar la denominación y acepción de cada una de las etapas del proceso de regulación como así también de las formas de certificación.

Por otra parte existe bastante controversia respecto a la necesidad de evaluación y, a la forma como ésta se materializa, en particular, en lo que respecta a las nuevas instituciones y programas. Algunos sostienen la conveniencia de que el Estado asuma un estricto control para garantizar el bien social y dar fe pública de la idoneidad de quienes realizan la labor educativa. Otro sector, sostiene que es el mercado el encargado de regular todo el sistema mediante la libre competencia, para lo cual basta un adecuado sistema de información.

En la región la regulación de los sistemas de educación superior se llevan a cabo mediante diferentes procedimientos de evaluación, acreditación, examinación o supervisión que son disímiles dependiendo del tipo de institución sujeta a evaluación, el período en que inició sus funciones y del organismo que la realiza. En la actualidad, el sistema de acreditación de instituciones y programas sobre los que existe una larga experiencia en los países industrializados, esta recién surgiendo en la mayoría de los países de la región a partir de los años 90.

Un vacío importante en los sistemas de muchos países radica en la carencia de un organismo que se haga responsable de los reclamos de los usuarios, que vele por los derechos de los estudiantes en caso de cierre o discontinuidad de una institución de Educación Superior, que analice e informe sobre abusos e infracciones a la legalidad y, que aplique sanciones en caso que la gravedad de las circunstancias lo ameriten. Otro elemento débil en los países de la región son los sistemas de información que den al usuario una versión imparcial sobre las bondades o debilidades de las instituciones y de

⁵ Esta homologación de un único término para un proceso y un resultado podría atribuirse a que frecuentemente en el idioma inglés la forma verbal en gerundio se usa también como sustantivo.

los programas que imparten de modo de facilitar la escogencia del postulante

2.2 Algunas propuestas sobre la regulación de los sistemas de educación superior

Dada la diversidad de términos que se emplea para referirse a las distintas funciones y procedimientos utilizados en la regulación del sistema es necesario clarificar la nomenclatura actual, tendiendo a una denominación común y estandarizada de las diversas funciones y procedimientos que se utilizan.

Con este propósito se plantean a continuación algunas definiciones operativas necesarias.

Se entiende por "regulación", la acción colaborativa y permanente que realizan el Estado ⁶ u otros organismos evaluadores pertinentes (Consortios de universidades, organismos evaluadores privados, etc.) y las propias entidades de la educación superior, tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen, en función de dar un adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado. Esto es, el desarrollo cultural, el desarrollo científico-tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad.

Dentro de esta función le compete al Estado, o a los organismos pertinentes que tengan reconocimiento social, el apoyar el desarrollo de las instituciones, para lograr el macroequilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo, velar por el bien común por sobre los intereses de los particulares y, ser garante del cumplimiento de todas aquellas acciones que propendan a este fin. Le compete a las instituciones de la educación superior estar en permanente proceso de evaluación de su quehacer tanto en docencia, como en investigación y extensión. Para tal efecto, es imprescindible que generen opciones creativas e innovadoras en el marco de la libertad de enseñanza.

La acción de regulación se puede realizar a través de diferentes formas y procesos en la cual participan los dos actores centrales que son el Estado u los organismos reconocidos y las instituciones de la Educación Superior. La regulación debiera comprender las funciones de evaluación, de superintendencia, de certificación y de información.

⁶ Para esos efectos se entiende por Estado al conjunto de organismos e instituciones dependientes directamente del poder ejecutivo así como a otras entidades autónomas que representan a la sociedad organizada.

La "**Función de Evaluación**" consiste en emitir juicios informados para apoyar la toma de decisiones. Comprende tres mecanismos secuenciales, a saber: acopio y sistematización de la información requerida, análisis de esta información y la emisión de un juicio fundamentado y de recomendaciones para la toma de decisiones. Se entiende que en esta evaluación deben participar tanto los propios involucrados (autoevaluación o autoestudio), así como agentes externos idóneos (evaluación de pares o especialistas) que contribuyan con una visión desprejuiciada y den mayores garantías de la fe pública. Dependiendo de la etapa de desarrollo en que se encuentre la institución, la función de evaluación se centraría en el proyecto institucional y de las carreras; supervisión del avance de dicho proyecto y evaluación de la calidad para aquellas instituciones que gocen de plena autonomía. Estos procedimientos se describirán con mayor detalle más adelante.

La "**Función de Superintendencia**": es aquella que desempeña el Estado para velar por el acatamiento de las normas legales y reglamentarias que rigen al Sistema de Educación Superior. Esta función comprende, además, el registro de instituciones y sus estatutos, el examen de las operaciones y estados financieros de las instituciones en vías de alcanzar la plena autonomía, la atención y resolución administrativa de reclamos y denuncias de los usuarios, la aplicación de sanciones administrativas a las instituciones que incurran en infracciones, y la eliminación de las instituciones que infrinjan reiteradamente la legislación y sus reglamentos o que no alcancen los estándares mínimos de desempeño.

La "**Función de Certificación**" consiste en la forma de otorgar una sanción socialmente válida y confiable que dé cuenta de los resultados emanados de un proceso de evaluación. Para efectos de la regulación, las certificaciones otorgadas son: el reconocimiento oficial para la iniciación de actividades al término de la evaluación del proyecto propuesto; el otorgamiento de la plena autonomía al término de la supervisión del proyecto en desarrollo y, la acreditación de instituciones y programas al término de la evaluación de la calidad. Todos ellos se describirán luego con más detalle.

La "**Función de Información Pública**" Consiste en la difusión de los resultados -que se consideren relevantes para los usuarios- que arroje el proceso de evaluación y, en dar a conocer las características propias de cada institución. Esta función es fundamental cuando se opera con una lógica de libertad de enseñanza en un sistema en el que interactúan instituciones públicas y privadas a fin de dar plena transparencia a los usuarios y, por

ende, darles la oportunidad de escoger la opción que estimen más pertinente. Para estos fines debe existir una información básica mínima y consistente, exigible a todas las instituciones del sistema. Además, aquellas instituciones autónomas que participen en forma voluntaria en el proceso de evaluación de calidad tendiente a la acreditación deberían proporcionar cierta información adicional al público en relación a sus características comparativas.

Teniendo como referente esta nueva nomenclatura se proponen tres etapas y algunos criterios generales para la regulación del Sistema de Educación Superior. Para cada etapa se especifica cada una de las cuatro funciones mencionadas.

La Etapa fundacional

La etapa fundacional es el período que media entre la decisión de crear una nueva institución y el reconocimiento oficial que la autoriza para iniciar sus funciones. Durante esta etapa, el Estado, las personas o grupos que quieran dar origen a una nueva institución deben preparar el proyecto institucional, así como los de cada una de las carreras y/o programas que deseen impartir. Este proyecto debe comprender los aspectos financieros, legales y académicos que se requieren para justificar la relevancia del proyecto y su viabilidad, justificando además que se cuenta con los recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo.

Durante la etapa fundacional, la función de evaluación se focaliza en la revisión y análisis del proyecto centrándose en su factibilidad de implementación y, en que reúna las condiciones mínimas para operar responsablemente.

La función de superintendencia se debe concentrar en el análisis de los estatutos y reglamentos de la institución postulante, así como de otros aspectos legales atinentes a su constitución. Se aplica a todas las instituciones estatales o privadas que deseen iniciar funciones.

En esta etapa, la certificación consiste en el reconocimiento oficial o "**autorización**" que implica la aceptación del proyecto institucional y el permiso para operar. Se aplica a todas las instituciones que tengan un proyecto viable. El reconocimiento oficial se perderá cuando las instituciones informen de su cierre institucional o de carreras o programas, en el caso que las instituciones no cumplan con las condiciones que se establezcan como mínimas para su funcionamiento.

En esta etapa la función de información comprende dos procedimientos, uno de carácter interno en el cual se le comunica a los organizadores sobre la certificación

otorgada y otro mediante la difusión amplia a todos los usuarios sobre todas las instituciones, carreras y/o programas que cuentan con el reconocimiento oficial.

Etapas de funcionamiento asistido

La etapa de funcionamiento asistido es el período comprendido entre el inicio de las actividades de una nueva institución y el otorgamiento de la plena autonomía.

Durante esta etapa la función evaluación consiste en otorgar apoyo al proyecto presentado por la nueva institución, a fin de asegurar su avance y cumplimiento y dar fe pública de ello. Este procedimiento, se debe aplicar a todas las instituciones tanto privadas como estatales, con carácter obligatorio. La supervisión se aplica tanto a nivel institucional, como a nivel de carreras y programas de pregrado y post grado. La supervisión debe contemplar procedimientos de autoevaluación, que desarrolla internamente la propia institución, de evaluación externa, que realizan especialistas y pares académicos y, el análisis que efectúa el organismo nacional pertinente

La función de superintendencia consiste, en esta etapa, en velar por el cumplimiento de los reglamentos internos y de las disposiciones legales vigentes para la Educación Superior. Asimismo, en atender los reclamos de usuarios, en detectar irregularidades y en cuidar que la información que se les entregue sea veraz. Del mismo modo, consiste en asegurar el adecuado acatamiento de las recomendaciones que emanen de los organismos evaluadores. En caso de reiterados incumplimientos o que se hubiese suscitado la pérdida de algunos de los requisitos fundamentales establecidos en el proyecto, se podrá llegar al cierre de las instituciones.

La certificación que se entrega al término de esta etapa es el otorgamiento de **"autonomía"** que consiste en dar fe pública a las instituciones que hayan logrado un adecuado desarrollo y consolidación de su proyecto. La autonomía da derecho a abrir carreras y sedes sin restricciones. La autonomía se otorga en forma indefinida salvo las cancelaciones de personalidad jurídica.

La función de información en esta etapa consiste en dar cuenta al público del estado de avance del proyecto institucional y de las características de los programas y carreras ofrecidas determinadas a través del proceso de supervisión.

Etapas de funcionamiento autónomo

La etapa de funcionamiento autónomo se inicia cuando las instituciones han adquirido su plena autonomía y se prolonga mientras perdure la institución al interior del sistema. En esta etapa pueden considerarse todas las entidades tradicionales de educación

superior

La evaluación, en esta etapa, debe ser un proceso voluntario y permanente destinado al mejoramiento de instituciones autónomas y de sus programas, tendiente a reconocer su calidad. Comprende las fases de autoevaluación, evaluación de pares externos y análisis del organismo acreditador. Pueden participar en este proceso, todas las instituciones autónomas y sus programas de pre y post grado que voluntariamente se interesen en hacerlo. Se entiende que las entidades, carreras y/o programas que se sometan a evaluación de calidad para acreditarse reúnen desde ya condiciones de excelencia. La evaluación debe ser un proceso cíclico que podría establecerse cada cinco años para los programas y de unos diez años para el nivel institucional. El proceso de evaluación de calidad tendría una duración de seis meses a un año para los programas y/o carreras y, de uno y medio a dos años para las instituciones en su globalidad, en particular, si éstas son complejas. Es posible que una evaluación simultánea de las carreras y programas e equivalentes (medicina, ingeniería, etc.) a nivel de país pueda resultar ventajosa.

En esta etapa, la función de superintendencia, consiste en el control del cumplimiento de los reglamentos que se hayan fijado las propias instituciones y de la legislación vigente; en la atención de reclamos por parte de los usuarios y, en velar por los intereses de los estudiantes en caso de cierre o fusión.

La certificación consiste en la "acreditación" ⁷ que se otorga a las instituciones autónomas y sus programas que hayan logrado estándares satisfactorios en el proceso de evaluación de calidad. Así entendida, la acreditación es la culminación de todo un proceso evaluativo. La acreditación puede ser otorgada a nivel institucional, y/o de carreras y programas donde adquiere mayor relevancia. Se asume que las instituciones y programas acreditados son más confiables. La acreditación si bien debería ser voluntaria podría tener como recompensa el acceso a ciertos fondos públicos no abiertos a otras instituciones.

La función información consiste en esta etapa en la difusión del resultado de la evaluación de la calidad a que se hayan sometido voluntariamente instituciones y programas de las entidades autónomas. La acreditación podría también permitir el acceso a un sistema de información pública con aquellos programas e instituciones acreditados.

⁷

Acreditar es dar seguridad de que una persona o cosa es lo que representa o parece.

ANEXO

SINTESIS DEL ACTUAL SISTEMA DE EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN CHILE

El sistema de educación superior Chileno, que hasta 1981 contaba con ocho universidades (dos estatales y seis privadas) fue modificado sustantivamente por la legislación de ese mismo año, que creó las Universidades Regionales, de carácter estatal, derivadas de las sedes que las dos universidades estatales tenían en provincia; los Institutos Profesionales, con programas de estudios de cuatro años, y los Centros de Formación Técnica cuyos programas tenían una duración de dos años. Esta legislación autorizó también la creación de nuevos Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades de carácter privado.

En 1996 el sistema de educación superior chileno está compuesto por 16 universidades estatales, 9 universidades privadas cuyo origen es anterior a 1981, todas las cuales integran el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. A esto hay que agregar 49 universidades, 74 Institutos Profesionales y 122 Centros de Formación Técnica, privados, creados de acuerdo con las disposiciones legales.

Todo esto redundando en un sistema de educación superior heterogéneo y fragmentado, que no tiene un proceso de acreditación nacional bien establecido, de cobertura total, ya que se evalúa en forma obligatoria sólo a las instituciones privadas creadas posteriormente a 1981.

En la actualidad en el caso chileno coexisten en el sistema tres procedimientos de evaluación legalmente obligatorios: El de "verificación", que aplica el Ministerio de Educación a los Centros de Formación Técnica, el de "examinación", que de acuerdo con lo dispuesto por la legislación de 1981 se aplica a las universidades e institutos privados creados a partir de esa fecha y, por último, el denominado procedimiento de "acreditación" que aplica el Consejo Superior de Educación, que tuvo su origen en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (1990), a los institutos profesionales y universidades privadas, creados posteriormente a la fecha de dictación de dicha ley. El cambio, en este caso, se debió a la necesidad de instaurar un procedimiento más exigente que el de examinación, que sólo mide aprendizajes de los alumnos, ya que el de acreditación evalúa el proyecto educativo integral de la institución por medio de visitas periódicas que hacen a las instituciones comisiones del Consejo. En todo caso este procedimiento no corresponde exactamente a lo que en el ámbito académico internacional se conoce por acreditación, ya que aún cuando el procedimiento es similar, se aplica sólo por el tiempo necesario (seis a diez años) para que la institución obtenga su autonomía plena, al comprobar el Consejo que cumple con todas las exigencias de evaluación establecidas.

Las universidades estatales y las privadas con aporte estatal no están sometidas a ningún procedimiento oficial de acreditación, aunque en la mayoría de ellas están iniciando procesos sistemáticos de autoevaluación, existiendo en el medio académico, gubernamental y profesional consenso en la necesidad de disponer a la brevedad de un sistema nacional de acreditación que pueda evaluar a todas las instituciones chilenas de educación superior, que deseen integrarse al sistema. Existen también experiencias puntuales de algunas carreras de universidades tradicionales. Una proposición de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Educación que establecería un sistema voluntario de esta naturaleza ha sido presentado por el Ministerio de Educación al Congreso Nacional.