

# **EVALUACION Y ACREDITACION EN EL SISTEMA TERCARIO CHILENO: IMPACTO Y DESAFIOS**

**Oscar Espinoza Díaz<sup>1</sup> Luis Eduardo González F.<sup>2</sup>**

## **SITUACIÓN EN ESTUDIO**

El sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981<sup>3</sup>, año en el que pasó de estar conformado sólo por ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden. En la actualidad el sistema consta de 196 instituciones (16 universidades estatales, 9 universidades privadas con financiamiento estatal, 36 universidades privadas, 45 institutos profesionales y 90 centros de formación técnica) Esta diversificación, está asociada a una heterogeneidad del sistema que hizo indispensable contar con un adecuado procesos de evaluación y acreditación lo cual se vió reforzado por una mayor conciencia de responder por los fondos públicos y las exigencias globalizadas de calidad. Dado ese contexto, el estudio aborda el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad en Chile.

## **REVISIÓN BIBLIOGRAFICA**

### **Evolución de los procesos de aseguramiento de la calidad (1980-2006)<sup>4</sup>**

Se puede analizar el proceso de fomento a la calidad en la educación superior chilena ocurrido en el periodo 1980 al 2006, distinguiendo tres períodos consecutivos pero traslapados, que obedecen a lógicas diferentes: el período neoliberal, el de transición democrática y el de autorregulación y compromiso institucional. Dichos períodos están asociados a importantes cambios políticos ocurridos en el país. El período neoliberal se

---

<sup>1</sup> Investigador asociado del Programa Anillo SOC-01 en Políticas de Educación Superior de la Universidad Diego Portales e investigador del PIIE. Director del Centro de Políticas educativas de la UCINF

<sup>2</sup> Director del Area de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA e investigador del PIIE.

<sup>3</sup> A través de los DFL N° 1 de diciembre de 1980, DFL N° 5 de febrero de 1981 y DFL N° 24 de abril de 1981.

<sup>4</sup> Parte importante de esta sección ha sido extractada de un trabajo anterior de los autores. Ver Espinoza, González, et. al. (2006). Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica. El caso de Chile. Santiago, CINDA.

inicia en diciembre de 1980, bajo el régimen militar, con la promulgación del Decreto Ley 3.541 que dio origen a un conjunto de cambios en la educación superior culminando en 1990, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) dictada el último día del gobierno militar. El período de la transición democrática va desde la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), -que coincide con el inicio del régimen democrático en marzo de 1990-, hasta la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior MECESUP (1999). Y, finalmente, el período de autorregulación y compromiso institucional se extiende desde la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP) en 1999 hasta hoy.

Cada período se analiza distinguiendo las funciones de evaluación, superintendencia (supervisión de cumplimiento de las normas), certificación o reconocimiento e información pública, las cuales se dan en tres etapas de desarrollo para las nuevas instituciones: la fundacional, la de funcionamiento con supervisión y la de funcionamiento autónomo.

Complementariamente a lo anterior se han desarrollado en el país sistemas de información pública (INDICES del CSE y bases de datos del MINEDUC). De igual manera, se dispone de los acuerdos de acreditación que son públicos y están en Internet, lo cual permite transparentar los datos sobre calidad. Por otra parte, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior ha permitido el mejoramiento de la calidad del sistema. En tal sentido, el proyecto MECESUP ha orientado la labor del Estado en función de la evaluación y mejoramiento de la calidad, entregando mayor responsabilidad a las propias instituciones y asumiendo un papel de orientador y animador.

A fines del año 2006 se aprobó en el Congreso Nacional la Ley 20.129 que dio origen al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que en lo medular comprende las funciones de información, licenciamiento, acreditación de instituciones y acreditación de programas. Esta nueva ley crea un Comité Coordinador, establece la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que acredita instituciones, y autoriza mediante la certificación de agencias acreditadoras privadas su participación en la acreditación de carreras, complementando el trabajo que desarrolla la CNA.

El sistema nacional de aseguramiento de la calidad, considera fundamentalmente las funciones de<sup>5</sup>:

a) Información. Ello obliga a las entidades de educación superior a entregar los datos requeridos por el Ministerio de Educación, el que, a su vez, deberá mantener sistemas de información para la gestión e información pública.

b) Licenciamiento. En este aspecto se mantiene en la práctica, las mismas regulaciones establecidas por la LOCE. Ello implica que el licenciamiento de instituciones sigue siendo conducido por el CSE y se aplica por un periodo determinado a todas las instituciones privadas de reciente creación hasta que obtienen su plena autonomía.

c) Acreditación institucional. Este es un proceso voluntario en el cual pueden participar las instituciones autónomas. Dicho proceso es implementado por la CNA y tiene por finalidad verificar y fomentar la calidad por medio de la evaluación del diseño, implementación y ajuste de políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad en ciertas funciones institucionales, y

d) Acreditación de programas de pregrado, postgrado y especialidades del área de la salud. Destinado a las instituciones autónomas y con un carácter voluntario, salvo en el caso de las carreras de educación y medicina. Estos procesos son llevados a cabo por la CNA y, en el caso de los programas de pregrado y magíster, por otras agencias de acreditación autorizadas y supervisadas por la CNA.

La Ley 20.129 entrega a la CNA la facultad para certificar agencias acreditadoras privadas. En ese marco a la fecha han sido certificadas ocho agencias: Acredita CI, Acreditación, Akredita QA, Qualitas, AAD, APICE, Acreditación & Calidad, y, Acreditadora de Chile. A comienzos del año 2009 las agencias habían finalizado 30 de los 369 procesos solicitados.

En relación con la información pública en la actualidad existen distintas instancias que proveen información relativa al sistema de educación superior, incluyendo la publicación INDICES del Consejo Superior de Educación, la plataforma Futuro Laboral y el sistema de

---

<sup>5</sup> Tomado de Zapata y Tejeda (2009). Informe Nacional Chile Educación Superior y Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad. CINDA, Proyecto ALFA III “Aseguramiento de la Calidad, Políticas Públicas y Gestión Universitaria”.

información de la educación superior (SIES) dependiente del Ministerio de Educación. Estos tres sistemas operan sin que exista una interrelación entre ellos.

## **METODOLOGIA**

La metodología del trabajo consiste básicamente en un análisis documental y en una revisión de las fuentes secundarias con estadísticas de la región Latinoamericana. Además se realizaron entrevistas con algunos informantes claves. Adicionalmente se participó en un debate internacional sobre el tema con presencia de casi todos los países de la Región.

## **RESULTADOS DE LA ACREDITACIÓN**

### **Resultados de procesos de licenciamiento**

La creación de Universidades del Consejo de Rectores, se lleva a cabo mediante una Ley. En cambio, las nuevas instituciones privadas deben obtener primero su personalidad jurídica y luego someterse a un proceso de funcionamiento asistido por el Consejo Superior de Educación (CSE) hasta lograr su plena autonomía. Entre los años 1990 y 2009 el CSE ha otorgado la autonomía a 38 universidades e institutos profesionales y ha solicitado el cierre a 39 instituciones de E.S.

### **Resultado de la acreditación<sup>6</sup>**

Entre los años 2000-2005 se observa un cambio al sistema de regulación según tipo de institución. Al comparar los totales, se observa una disminución de las instituciones con licenciamiento vigente, con la excepción de las instituciones autónomas que aumentaron en un 74% durante el período considerado.

En referencia a la acreditación institucional, entre los años 2004 y 2008 se corrobora, que todas las entidades del CRUCH se han incorporado al proceso pero no todas las universidades privadas lo hicieron. Complementariamente, se constata que la mayoría de los CFTs no se han presentado a la acreditación institucional, lo que puede interpretarse como una falta de interés o que estiman no poseer los mecanismos e instrumentos que aseguren la calidad de los procesos involucrados. En total se ha tomado decisión sobre 65 instituciones, siendo acreditadas 44 universidades -lo que equivale a los dos tercios de las universidades existentes-, 10 institutos profesionales y 8 centros de formación técnica. Considerando la acreditación institucional para aquellas instituciones que están acreditadas

---

<sup>6</sup> Basado en Espinoza, González et al. (2006) Informe de la Educación Superior en Iberoamérica El caso de Chile.

o en proceso de acreditación, la cobertura en matrícula referida a las universidades del CRUCH y privadas alcanza un 90% de la matrícula total para el año 2005. Para los Institutos Profesionales, la cobertura en matrícula es de un 72% y para los Centros de Formación Técnica de un 88%, aproximadamente.

### **Resultados de la Acreditación de carreras y programas**

Ha habido un crecimiento sostenido en el número de programas de pregrado acreditados en la presente década. Del total de programas de pregrado acreditados al año 2008 aproximadamente el 90% eran impartidos por universidades del CRUCH, en tanto que el 8% eran ofrecidos por universidades privadas.

En relación a la acreditación de programas de postgrado, hasta el año 2006, se habían acreditado en forma acumulativa 228 programas, de los cuales 97 correspondían a doctorados y 131 a maestrías. Datos más recientes revelan que durante el año 2008 se presentaron 62 programas de postgrado a la acreditación de los cuales se acreditó el 68% de los programas de doctorado y el 81% de los programas de magíster

### **COMETARIOS SOBRE LOS RESULTADOS**

Sin duda que el sistema de aseguramiento de la calidad instaurado en Chile desde comienzos de los años 80, pero particularmente a partir de 1990 con la creación del CSE ha tenido un impacto significativo tanto a nivel del sistema en su conjunto, como a nivel de actores e instituciones. Este sistema ha cautelado que el crecimiento de la educación terciaria en el país se haya desarrollado en forma más ordenada y con mayores garantías para los usuarios.

Dsde sus orígenes el proceso de aseguramiento de la calidad fue obligatorio para las nuevas instituciones privadas que debían demostrar una madurez institucional para alcanzar su plena autonomía. Con el transcurso del tiempo la totalidad de las instituciones del sistema fueron asumiendo la necesidad de incorporarse a un proceso de mejoramiento permanente. En tal sentido, prácticamente todas las universidades han creado oficinas de evaluación y están aplicando criterios y estándares de calidad en sus diferentes procesos. Como contraparte de aquello, los postulantes a la educación superior han comenzado a valorar al momento de tomar sus decisiones, los indicadores que muestran las fortalezas y debilidades que presentan tanto las instituciones como sus carreras.

En las universidades estatales el proceso de acreditación ha creado conciencia de una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos, y en las entidades privadas la acreditación ha generado una mayor exigencia de reinversión de las utilidades en los proyectos educativos para entregar un servicio adecuado a sus estudiantes.

El proceso de aseguramiento de la calidad ha implicado que se hayan establecido ciertos estándares mínimos de funcionamiento institucional lo cual directa o indirectamente ha redundado en el cierre de entidades ya sea por decisión propia o por dictamen de los organismos pertinentes. Es así como en las últimas dos décadas se han cerrado 15 universidades y 24 institutos profesionales. Sin embargo en la última cuenta pública de la CNA: “La magnitud, a nivel nacional, de los alumnos que estudian en programas no tradicionales es algo que actualmente se desconoce, lo que da cuenta de la poca información que existe al respecto. Dar a conocer a los estudiantes de las reales características de estas sedes y programas aparece como algo prioritario” (Ponce, 2009: 40). Se ha producido también un incremento sustantivo de las carreras acreditadas que al año 2008 totalizaban alrededor del 11% mientras que un 27% se encuentran aún en proceso. Otro de los impactos positivos que han ocurrido en el sistema de educación terciario es el desarrollo de los sistemas de información, tanto a nivel nacional como de las instituciones, de las carreras y sobre las condiciones acceso, admisión y de empleabilidad para los egresados. Asimismo se ha incrementado la profesionalización de la gestión y la conformación de equipos técnicos de trabajo destinados a apoyar los procesos de autoevaluación institucional y de carreras. Asimismo, se han constituido unidades especializadas en estos procesos. Además a nivel de instituciones se han constituido mecanismos de monitoreo tanto de resultados formativos e impactos en el medio profesional a través del seguimiento de egresados y la opinión de empleadores

Uno de los aspectos que ha sido debatido entre los distintos actores dice relación con las ventajas o desventajas de priorizar la acreditación institucional o la de carreras. La primera es más comprehensiva y sienta las bases de una mayor homogenización de los procedimientos y mecanismos tendientes a asegurar la calidad de la oferta educativa para todas las carreras. Por otra parte, la acreditación de carreras entrega mayor información focalizada para los usuarios y contribuye a mejorar la eficiencia de la formación y de los desempeños profesionales de los egresados.

Otro aspecto importante que debe resaltarse dice relación con la reciente incorporación al escenario de las agencias privadas para la acreditación de carreras las cuales son certificadas por la CNA. Sobre el particular se debe mencionar que la regulación que ejerce la CNA sobre las nuevas agencias es aún muy incipiente y no existe una relación suficientemente fluida. A la fecha, no existen parámetros para identificar la calidad del servicio que prestan las agencias privadas dada su breve existencia.

Los procesos internos de acreditación en Chile se han visto favorecidos por la generación de redes internacionales (por ejemplo, RIACES, INQUAHE) que permiten aprender de las experiencias en los distintos países.

### **Desafíos**

Los desafíos pueden ser organizados en tres ámbitos: sistema, instituciones y actores. En relación al sistema se constata que no existe conciencia o percepción de los procesos de autoevaluación y acreditación como una instancia destinada al mejoramiento continuo de la calidad en las diversas instancias y niveles del sistema. En muchos casos estos procesos se perciben como instancias de control que si bien implican una acción correctiva no constituyen un incentivo para que cada uno de los actores y organizaciones asuman para sí el desafío de mejoramiento constante y el compromiso permanente con la calidad. Por su parte, ha surgido la necesidad de estimular un diálogo más fluido y constante entre la CNA y las agencias privadas de acreditación de modo de tener criterios y procedimientos absolutamente homogéneos, coherentes y confiables para todo el sistema.

En la misma perspectiva, es importante definir criterios claros para seleccionar a los evaluadores de modo de garantizarle a las carreras e instituciones transparencia y equidad en los procesos de acreditación a nivel de sistema. En particular, es importante el mejoramiento de los criterios y de los estándares para las carreras incluyendo la opinión de estudiantes, académicos, empleadores e informantes claves.

Se torna necesario igualmente establecer a nivel de todo el país un marco unificado de cualificaciones profesionales que permita establecer competencias que faciliten la inserción laboral, así como también la movilidad estudiantil entre instituciones.

No menos importante es la necesidad de fortalecer la acreditación de las instituciones sobretodo de las carreras con agencias internacionales de modo que garantice la posibilidad de continuar estudios en otros países y que simplifique la validación y reconocimiento de

títulos para el intercambio de profesionales y el ejercicio trasfronterizo de las distintas profesiones. En tal sentido, se debe cautelar la calidad de la educación superior de modo de asegurar una formación idónea reconocida a nivel internacional.

Otro de los desafíos que debe ser abordado a nivel de sistema es el altísimo número de CFTs no acreditados en particular porque a este tipo de instituciones asisten los sectores de menores recursos para quienes la educación superior es un agente importante de movilidad social.

En el plano de las instituciones se verifican varios desafíos. Por ejemplo, no se ha logrado establecer una cultura permanente de autoevaluación y más bien se trabaja en función de los procesos de acreditación que deben enfrentar cada cierto tiempo tanto las carreras como las propias instituciones. Esto implica que se requiere desarrollar procesos continuos de mejoramiento de la calidad de todas las funciones universitarias, esto es, docencia, investigación, gestión, y prestación de servicios. Por otra parte, es necesario mejorar los sistemas de información tanto en la sistematización como en la construcción de indicadores que den cuenta en forma eficiente de la realidad y permitan tomar decisiones en forma oportuna.

Entre otros aspectos se requiere disponer de información y de las herramientas adecuadas para evitar las altas tasas de rezago, repitencia y deserción que se presentan en distintas carreras y que tienen implicancias tanto en los estudiantes y sus familias como en la estructura de costos e ingresos de las instituciones. También se requiere perfeccionar los procesos de evaluación de desempeño de los profesores de modo de optimizar la canalización de los recursos para su perfeccionamiento académico y pedagógico.

De igual manera, los procesos de evaluación y acreditación tanto institucional como de carreras deberían ser una instancia para fomentar la investigación y la innovación tecnológica en la educación superior.

En el ámbito de los actores, por otra parte, uno de los principales desafíos es que la evaluación y acreditación de carreras e instituciones releve la importancia de la docencia y mejore los niveles de los aprendizajes de los educandos.

Por último, la información que derive de los procesos de autoevaluación y acreditación debería constituirse en un instrumento fundamental para enriquecer la información pública e incrementar los niveles de consulta por parte de los usuarios.