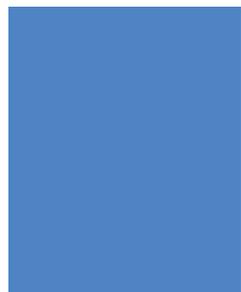




PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Acreditación institucional en educación superior: comentarios a los criterios y estándares propuestos por la CNA



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 15 / N° 133 / Diciembre 2020
ISSN 0718-9745

Acreditación institucional en educación superior: comentarios a los criterios y estándares propuestos por la CNA

PARTICIPANTES¹

ANDRÉS BERNASCONI

Facultad de Educación UC y Centro de Justicia Educacional

ENRIQUE FERNÁNDEZ

Universidad Central

IGNACIO IRARRÁZAVAL

Centro de Políticas Públicas UC

GONZALO PIZARRO

Dirección Académica de Docencia UC y Escuela de Ingeniería UC

BÁRBARA PRIETO

Dirección de Análisis Institucional UC

JUDITH SCHARAGER

Facultad de Ciencias Sociales UC y Agencia Qualitas

MANUEL VILLALÓN

Facultad de Ciencias Biológicas UC

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

Elisa Piña y María Ignacia Jeldes,
Centro de Políticas Públicas UC

¹ Las opiniones y propuestas contenidas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de las instituciones en las que se desempeñan los participantes.

Introducción

Con la dictación de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en 2006 comenzó el sistema de acreditación en Chile. Esta normativa estableció un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y creó la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) con el mandato de verificar y promover la calidad de la educación superior, mediante la realización de procesos de acreditación en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos, así como en diversos programas y carreras. Durante sus años de funcionamiento, este sistema ha generado importantes avances en las instituciones de educación superior (IES), en aspectos tales como la gestión de la información, una mejor disposición a la rendición de cuentas y un primer acercamiento a una cultura autoevaluativa (Irrarrázaval, Scharager y Meza, 2016).

La Ley N° 21.091 sobre Educación Superior, promulgada en mayo de 2018, dispuso una serie de cambios sustantivos al sistema de educación superior en general y al sistema de aseguramiento de la calidad en particular. Como parte de las modificaciones, la norma mandató a la CNA a formular nuevos criterios y estándares de acreditación, y someterlos a una consulta técnica. En enero de 2020 se realizó una primera consulta a todas las instituciones de educación superior, entre ellas la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En octubre del mismo año, la CNA publicó los diez documentos de criterios y estándares de calidad correspondientes a la acreditación institucional de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, así como de programas de postgrado y otros de acreditación obligatoria. Con miras a finalizar el proceso, estos documentos fueron sometidos a una nueva etapa de consulta a las IES durante el mismo mes. En estos resultados trabaja actualmente un grupo asesor convocado por la CNA, con el fin de contribuir a la elaboración de la versión definitiva de los criterios y estándares. De acuerdo con la Ley N° 21.186, estos deberán entrar en vigencia a fines del año 2022.

En el marco de la nueva consulta impulsada por la CNA, el Centro de Políticas Públicas UC condujo un grupo de discusión conformado por expertos y profesionales del área de la acreditación en educación superior. Este encuentro tuvo como objetivo reunir comentarios y recomendaciones que contribuyan a mejorar los lineamientos y pautas propuestos para la acreditación institucional de las universidades. Si bien este trabajo recoge algunas de

las reflexiones sobre el proceso de acreditación planteadas en el informe “Aseguramiento de la calidad y la nueva Ley de Educación Superior” (Bernasconi et al., 2020) publicado en julio del año 2020 por el mismo Centro, su objetivo principal es comentar la nueva propuesta de la CNA en este ámbito.

La primera sección del presente documento se centra en consideraciones generales respecto de conceptos subyacentes a la acreditación institucional contenidos en la Ley N° 21.091 y que tienen implicancias en el proceso. En segundo lugar, se entregan observaciones a los criterios y estándares propuestos en cada dimensión de acreditación, así como sugerencias para una mejor formulación e implementación. En la tercera sección se subraya la importancia de avanzar en la definición del procedimiento para la selección de una muestra de programas que forma parte de la acreditación institucional integral, además de entregar algunas sugerencias para ello.

Consideraciones generales

A continuación, se analizan diversos aspectos contenidos en la Ley N° 21.091, en la “Memoria de elaboración y elementos conceptuales de los criterios y estándares para la acreditación” (CNA, 2020) y en los documentos de criterios y estándares, específicamente aquellos referidos a la acreditación institucional de universidades. Se formulan también algunas alternativas para enfatizar una mayor coherencia con la identidad y misión de las instituciones.

Sobre la relación entre criterios y estándares, proyecto institucional y misión

La Ley N° 21.091 introduce un significativo cambio en la definición de lo que se evalúa durante el proceso de acreditación de las IES. Esta regulación señala que la acreditación institucional “se realizará evaluando dimensiones específicas de la actividad de las instituciones de educación superior, sobre la base de **criterios y estándares de calidad previamente definidos** para dichas dimensiones” (Ley N° 20.129, artículo 17 modificado).

En cambio, la antigua norma señalaba que los procesos de acreditación tenían por objeto **evaluar el cumplimiento del proyecto institucional** de cada institución y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad internos, propendiendo al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad (Ley N° 20.129, artículo 15 original).

De esta forma, el punto de referencia para evaluar la situación de la institución pasó de ser su propio proyecto a una serie de criterios y estándares definidos por la CNA. No obstante, en la nueva legislación el proyecto educativo sigue presente como un antecedente esencial de la acreditación.

El actual artículo 16(a) de la ley 20.109 define a la autoevaluación institucional como “el proceso participativo mediante el cual la institución de educación superior realiza un examen crítico, analítico y sistemático del cumplimiento de los criterios y estándares definidos por dimensión, teniendo en consideración su misión y su proyecto de desarrollo institucional”.

Adicionalmente, el nuevo artículo 16(b) entiende la evaluación externa como el “proceso tendiente a evaluar, respecto de cada una de las dimensiones señaladas en el artículo 17 siguiente, el grado de cumplimiento de los criterios y estándares de evaluación, y verificar la validez del informe de autoevaluación desarrollado por la institución, identificando si la institución cuenta –y en qué grado– con las condiciones necesarias para garantizar un proceso de formación de calidad, un avance sistemático hacia el logro de sus propósitos declarados y el cumplimiento de los demás fines de la institución”.

En la misma línea, se reconoce esta deferencia hacia el proyecto institucional o su misión al definir, en el artículo 17 bis, el “criterio de evaluación” como el conjunto de “elementos o aspectos específicos vinculados a una dimensión que enuncian principios generales de calidad aplicables a las instituciones en **función de su misión**. La definición de estos criterios deberá considerar las particularidades del subsistema universitario y del técnico profesional”.

De hecho, el respeto por la diversidad institucional es uno de los principios rectores de la propia Ley N° 21.091, en su artículo 2°. Igualmente, en el artículo 8, inciso 2 de la ley 21.129, se señala que la Comisión “deberá poner especial énfasis en la diversidad institucional del sistema de educación superior chileno, en la definición y actualización de los criterios y estándares de calidad acorde a tal diversidad, y en los mecanismos, prácticas y resultados de evaluación interna y externa adecuados y pertinentes a los propósitos institucionales”.

Sobre la base de dicha evaluación, las IES podrán recibir acreditación de excelencia, avanzada o básica de

acuerdo con los niveles de desarrollo progresivo que evidencien en las cinco dimensiones de acreditación² (artículo 20 modificado de la Ley 20.129). La operativización del concepto de progresión y el establecimiento de estándares que expresen una escala de niveles de logro para la evaluación de las IES fueron tareas que quedaron a cargo de la CNA (artículo 17 bis c).

Este marco normativo obliga a la CNA a lograr un difícil equilibrio entre criterios y estándares generales aplicables a todas las instituciones (con la sola diferencia entre las universidades y las instituciones técnico-profesionales) y el respeto al proyecto institucional y misión de cada entidad. La interpretación que se haga de los criterios puede tener importantes consecuencias. Por una parte, observar en qué grado o medida una institución logra asegurar la calidad de su proyecto en función de ciertos estándares y si esto dice relación con autorregulación y mejoramiento continuo. Y por la otra, perseguir mayores niveles de complejidad organizacional y volúmenes de operación basándose solo en criterios externos da cuenta de una visión normativa de cómo debe ser y qué debe hacer una universidad.

Encontrar el adecuado balance entre los criterios y estándares de carácter universal y el respeto por la misión de las instituciones individualmente consideradas no es fácil. Este balance exige que los criterios y estándares tengan la capacidad de albergar diferentes proyectos institucionales y misiones. Por lo mismo, se recomienda que ellos sean pocos, comprensivos de la diversidad de las instituciones, susceptibles de ser aplicados en el contexto de la misión y proyecto de cada una de estas; compatibles con la innovación y que, además, admitan que hay diversas formas de lograr la excelencia.

Definición de calidad y proyectos institucionales

De manera implícita, el concepto de calidad que subyace a los estándares definidos por la CNA para las dimensiones de acreditación institucional equivale a contar con una multiplicidad de elementos y volumen en las funciones universitarias, en lugar de concebirla en términos de mejoras respecto del proyecto educativo que cada universidad ha determinado. Aquello es preocupante porque una mayor densidad de funciones no necesariamente equivale a entregar una mejor formación a los estudiantes, lo que debiera ser el foco principal de toda institución de educación superior.

2 Estas dimensiones son Docencia y resultados del proceso formativo, Gestión estratégica y recursos institucionales, Aseguramiento interno de la calidad, Vinculación con el medio e Investigación, creación y/o innovación.

Bajo aquel concepto “maximalista” de lo que constituye calidad, sin embargo, se estaría dando una señal para que todas las universidades se orienten hacia estándares que describen a aquellas más complejas³, lo que no es respetuoso de la diversidad de las instituciones ni resuelve cómo la acreditación institucional se hará cargo de sus particularidades misionales, aspecto que también está establecido en la ley. Esto, además, atenta contra el principio declarado por la norma de promoción y respeto de la diversidad de los procesos y proyectos educativos mencionado más arriba. No solo la Ley N° 21.091 es explícita en reconocer la misión de las IES, sino que también en la memoria de elaboración mencionada se establece el respeto por su autonomía como un principio orientador, entendido como dar espacio para que cada institución organice la gestión de la calidad de acuerdo con su propio proyecto.

Si bien el artículo 3° de la Ley N° 21.091 establece que es propio de toda universidad realizar docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio, la intensidad con que cada una desarrolla estas labores varía, y la ley, como se ha señalado, reconoce esa particularidad. No obstante, a través del énfasis en los criterios y estándares, se está instalando un único patrón a seguir. Por el contrario, en el panorama inter-

nacional se encuentran casos en los que el proyecto institucional está en el centro de los procesos de calidad, como ocurre en Estados Unidos, donde, por ejemplo, los *community college* desarrollan su misión sin pretender compararse con las universidades de mayor tamaño que, por lo general, son más complejas. En esta misma línea, la OCDE incluso ha recomendado a Chile establecer criterios de acreditación flexibles y apropiados a la naturaleza de las instituciones (OCDE, 2009).

Como una reflexión adicional, cabe señalar que, dado que la educación superior ha ido adquiriendo un valor como bien público, es importante que el sistema de acreditación armonice equilibradamente la autonomía de las IES para gestionar sus sistemas de calidad y la rendición de cuentas públicas de su quehacer.

Criterios y estándares críticos

El documento de criterios y estándares para la evaluación institucional de universidades presenta las cinco dimensiones de acreditación fijadas por la ley y desagregadas en dieciocho criterios (ver Tabla 1). Cada uno de ellos cuenta con tres niveles de logro que describen linealmente estadios de desarrollo con respecto a los criterios.

Tabla 1. **Resumen de dimensiones y criterios de acreditación**

Dimensión Docencia y resultados del proceso formativo
Criterio 1. Modelo educativo y desarrollo curricular (*)
Criterio 2. Proceso de enseñanza y aprendizaje
Criterio 3. Cuerpo académico (*)
Criterio 4. Investigación, innovación docente para la mejora del proceso formativo
Dimensión Gestión estratégica y recursos institucionales
Criterio 5. Proyecto institucional, sistema de gobierno y estructura organizacional
Criterio 6. Gestión de personas, recursos materiales e intangibles
Criterio 7. Gestión económica y financiera (*)

3 Por “complejidad” de una universidad entendemos lo siguiente: que una universidad albergue todas las áreas del conocimiento, que ofrezca grados académicos en todos los niveles; que desarrolle la función de investigación en todas sus unidades académicas; que contenga centros e institutos interdisciplinarios; que abarque todas las formas de vinculación con el medio -incluyendo la transferencia de tecnología-, y que tenga nutridas y generalizadas manifestaciones de internacionalización.

Dimensión Aseguramiento interno de la calidad
Criterio 8. Política, funcionamiento y articulación del sistema de calidad (*)
Criterio 9. Aseguramiento de la gestión de calidad interna
Criterio 10. Aseguramiento de la calidad en investigación, creación e innovación y vinculación con el medio
Criterio 11. Aseguramiento de la calidad en programas de formación de pre y postgrado (*)
Dimensión Vinculación con el medio
Criterio 12. Política y modelo de vinculación con el medio
Criterio 13. Gestión de la vinculación con el medio
Criterio 14. Efectos bidireccionales de la vinculación con el medio (*)
Criterio 15. Internacionalización institucional y redes nacionales
Dimensión Investigación, creación y/o innovación
Criterio 16. Política y proyecto estratégico para fomentar la investigación, creación y/o innovación
Criterio 17. Planificación, gestión y desarrollo de la investigación, creación y/o innovación
Criterio 18. Resultados de la investigación, creación y/o innovación (*)

Fuente: elaboración propia sobre la base de CNA, 2020.

Nota: (*) criterio con estándar crítico.

Un primer comentario con respecto a los criterios elaborados por la CNA es que su número se considera artificialmente elevado con respecto a los elementos que deben evaluarse en la acreditación institucional. Por esta razón, se propone fusionar y/o eliminar aquellos que están dando lugar a redundancias y a una sobreponderación de ciertos aspectos y dimensiones por sobre otras. Por ejemplo, en la dimensión Aseguramiento de la calidad, el criterio 10 (Aseguramiento de la calidad en investigación, creación e innovación y vinculación con el medio) se traslapa con la dimensión Vinculación con el medio.

Además, los criterios resultan difíciles de aplicar a todas las universidades por su alto nivel de detalle. Se recomienda reorientarlos y simplificarlos, pasando de la descripción de niveles hacia la persecución de objetivos respecto del propósito educativo de las instituciones. Junto con ello, podría entregarse una lista de posibles medios de verificación, o bien, de potenciales maneras para verificar el cumplimiento.

En línea con lo anterior, si bien la ley señala que los niveles de desempeño serán determinados sobre la base de la evidencia⁴, no indica si esta debe ser cualitativa o cuantitativa, algo que es relevante porque, en general, los sistemas de acreditación en el mundo no incluyen una evaluación cuantitativa para medir el aseguramiento de la calidad en las IES. En línea con esta constatación, los autores consideran que los umbrales cuantitativos definidos en los estándares debieran eliminarse de esta rúbrica.

Por otra parte, siete de los dieciocho criterios contienen estándares críticos para las universidades, los cuales expresan un nivel de cumplimiento mínimo que, de no verificarse, impediría la acreditación de una institución. Sin embargo, dicha definición no forma parte de la ley y por lo tanto, la CNA no está mandatada para establecer criterios críticos. Por esta razón, es fundamental que si la Comisión, en el marco de sus atribuciones, ha decidido formularlos, justifique debidamente las razones por las que determinados estándares pueden ser juzgados como críticos para la calidad de una universidad.

⁴ El artículo 17 bis de la Ley N° 20.129 consigna como “estándar” al descriptor que expresa el nivel de desempeño o de logro progresivo de un criterio. Dicho nivel será determinado de manera objetiva para cada institución en base a evidencia obtenida en las distintas etapas del proceso de acreditación institucional.

En su formulación actual, la relevancia de estos estándares no parece ser equiparable entre las distintas dimensiones, lo que abre preguntas sobre las razones para declarar algunos de ellos como críticos. A modo de ejemplo, mientras un estándar expresa la existencia y conocimiento de un modelo educativo, otro señala la existencia y evaluación de las actividades de vinculación bidireccionales con el medio. Tampoco parece ponderada la cantidad de criterios críticos entre las dimensiones. Por ejemplo, mientras Gestión estratégica y recursos institucionales tiene un criterio juzgado de esa manera, Aseguramiento interno de la calidad tiene dos.

La definición de estándares críticos, entonces, requeriría de una adecuada justificación en sentido general, y de una equivalencia entre ellos. Es decir, para ser juzgados como tales, es fundamental que tengan consecuencias homólogas en el desarrollo organizacional de las universidades y por lo tanto, igual impacto en el cumplimiento de su misión. De lo contrario, una decisión como esta puede parecer no solo poco fundamentada sino también arbitraria.

Adicionalmente, es importante notar que los estándares críticos en varios casos apuntan más bien a ciertos requisitos básicos para poder operar como universidad que no tienen relación con el aseguramiento de la calidad. Se pueden citar como ejemplos la sustentabilidad financiera o la función de análisis institucional, sin las cuales una institución de educación superior no podría funcionar, pues estas son condiciones previas al ejercicio de un proyecto educativo.

En la opinión de este grupo de trabajo, los criterios y estándares de acreditación no debieran evaluar atributos

institucionales que son parte de los requisitos de licenciamiento (definidos por el Consejo Nacional de Educación) y cuya fiscalización le corresponde a la Superintendencia de Educación Superior⁵. Luego, la definición de dicha métrica debería tender a la complementariedad y articulación con los requisitos de licenciamiento y evitar la duplicación, algo que es responsabilidad del Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Sinaces), de acuerdo con el artículo 4, letra e) de la Ley N° 20.129.

Progresión: concepto y aplicación

La ley señala que los estándares deben describir niveles de logro progresivo con respecto a un criterio. La CNA establece en la memoria de elaboración cuatro ideas centrales para comprender la lógica detrás de la construcción de los estándares: (i) que estos pueden ser cualitativos o cuantitativos; (ii) que se refieren a un resultado o desempeño; (iii) que se expresan como progresión en dos o tres niveles, y (iv) que esa progresión es acumulativa, es decir, el nivel superior supone el cumplimiento del anterior.

De acuerdo con el mismo documento, la progresión en los estándares puede ser de tres tipos: (i) mejora continua: define y aplica; lo hace sistemáticamente con resultados concordantes; plena instalación y utiliza los resultados utilizados para la mejora continua; (ii) profundidad: implica grados crecientes de complejidad, y (iii) amplitud: supone aumentos en la cobertura de aplicación de mecanismos. Dichas definiciones han sido desagregadas y ordenadas en una matriz para visualizar cómo sus elementos individuales pueden efectivamente dar cuenta de una progresión.

Tabla 2. Progresión de criterios: secuencia gráfica

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Existencia		
Aplicación	Aplicación sistemática	Aplicación integral
		Decisiones basadas en evidencias
Resultados incipientes	Resultados adecuados	Evaluación de resultados
	Retroalimentación y ajustes	Desarrollo de procesos de mejora continua
Consideración de elementos básicos	Avance en cobertura y complejidad	

Fuente: elaboración propia sobre la base de CNA, 2020.

⁵ La Ley N° 21.091 señala en su artículo 20 que serán funciones y atribuciones de la Superintendencia fiscalizar el mantenimiento de los requisitos o condiciones que dieron lugar al reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior, “sin perjuicio de las atribuciones en materia académica que sean propias de otros organismos del Sistema”.

Al analizar la Tabla 2 se aprecian ciertas inconsistencias en la lógica de construcción de la progresión. En primer lugar, las “decisiones basadas en evidencias” aparecen solo en el nivel 3. Si bien es cierto que teóricamente es posible que una organización pueda tomar decisiones sin evidencia de ningún tipo, ello es, en la práctica, improbable, y debería ser exigible en el primer nivel. De modo que el criterio de progresión debería estar basado en la medida, oportunidad, validez y otros atributos de la capacidad de proveer dicha evidencia. Lo mismo se debe considerar para la evaluación de resultados. Toda organización evalúa los resultados de sus operaciones, pero la diferencia radica en si lo hace sistemáticamente y en las instancias del nivel decisional que corresponde.

En segundo lugar, en lo que refiere a la “aplicación” no parece plausible que en algunos ámbitos de desempeño organizacional se pueda permitir una aplicación no sistemática (nivel 2) ni integral (nivel 3) de ciertas políticas o procesos. Por ejemplo, cuando se trata de políticas de remuneraciones, de pago de proveedores o de proceso de enseñanza y aprendizaje, entre otras.

En tercer lugar, puede resultar conflictiva la progresión expresada como retroalimentación y ajustes (nivel 2) y desarrollo de procesos de mejora continua (nivel 3), pues no parece razonable —ni teóricamente posible— que existan organizaciones que no desarrollen ajustes a partir de ciertos resultados obtenidos en distintos procesos internos. Por ejemplo, aquellos de ejecución presupuestaria, de admisión y de evaluación estudiantil, por nombrar algunos.

En cuarto lugar, la progresión basada en la consideración de elementos básicos (nivel 1) y el avance en cobertura y complejidad (nivel 2) también plantea dificultades, debido a que implica desarrollos organizacionales específicos como contrataciones, desarrollo de funciones o inversiones, y por lo tanto, debería ser adecuadamente legitimada y consensuada con las IES, expertos/as y otros ámbitos de la política pública. De lo contrario, podría constituir una definición arbitraria y sin el debido sustento en la realidad de las instituciones.

Por otra parte, se puede señalar que existen algunos estándares que no admiten progresión, sino que se comportan de manera dicotómica (existe/no existe). Por ejemplo, en el criterio 5 (Proyecto institucional, sistema de gobierno y estructura organizacional), el nivel 3 en

realidad consiste en un mínimo, pues no parece sensato que exista una institución con un sistema de gobierno que no tienda al mejoramiento permanente. Criterios dicotómicos como este podrían ser considerados como condiciones mínimas para funcionar a modo de los estándares críticos, pero requerirían de la fundamentación ya mencionada.

Finalmente, existen criterios que no evidencian progresión en ninguno de los sentidos especificados (mejora continua, profundidad, amplitud). Por ejemplo, el criterio 4 (Investigación e innovación docente para la mejora del proceso formativo), en el cual la investigación en docencia, la investigación en la disciplina y la investigación en la profesión se presentan como una secuencia cualitativa creciente, aunque corresponden a niveles complementarios que en la realidad se sitúan en un mismo nivel y no constituyen gradualidad.

Luego, se hace evidente la necesidad de revisar la definición de progresión, de modo que los niveles efectivamente recojan y transmitan una lógica lineal con respecto al cumplimiento de los criterios de calidad. De la mano de lo anterior, también cabe revisar los criterios propuestos para detectar aquellos que refieren a un cumplimiento dicotómico de condiciones, o bien, cuyo cumplimiento gradual no parece lógico en una universidad.

Comentarios a los criterios y estándares propuestos

Es necesario aclarar que el análisis que aquí se expone no es exhaustivo, sino que se centra en aquellos criterios en los que se observa una mayor necesidad de mejora. Al mismo tiempo, el objetivo de esta sección es ilustrar una reflexión para mejorar la construcción de las dimensiones sin que las observaciones realizadas se califiquen como prescriptivas.

1. Docencia y resultados del proceso formativo⁶

En esta dimensión se considera que el foco de la evaluación debería estar en la formación como función prioritaria de las IES. Es decir, que los estudiantes logren las competencias, habilidades y otros aspectos definidos en los perfiles de egreso. Bajo este prisma se considera innecesario aplicar cuatro criterios y se recomienda reducirlos a tres bajo la siguiente configuración:

⁶ De acuerdo con el texto de la Ley N° 21.091, la dimensión docencia y resultados del proceso formativo debe considerar las políticas y mecanismos institucionales orientados al desarrollo de una función formativa de calidad, los que se deberán recoger en la formulación del modelo educativo.

- 1) **Proyecto educativo y diseño curricular.** Incluye elementos como el aseguramiento de la calidad de la formación; diseños curriculares con análisis de perfil de egreso necesario y perfil de ingreso de estudiantes; y gestión curricular: el diseño, la implementación, innovación e indagación sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, la gestión de los programas ofrecidos; el seguimiento y análisis de progresión, retención y tiempos de titulación o graduación, entre otros.
- 2) **Proceso de enseñanza y aprendizaje.** Incluye elementos como estrategias para asegurar el logro oportuno de las competencias, habilidades y otros aspectos definidos en los perfiles de egreso; mecanismos de seguimiento de sus egresados; dotación de recursos humanos, materiales e intangibles disponibles para cumplir la función docente y procedimientos institucionales para asegurar la calidad.
- 3) **Investigación e innovación docente.** Incluye el mejoramiento de la formación y la participación de los estudiantes basados en evidencia.

Es posible destacar algunas observaciones puntuales a los criterios propuestos. Con respecto al criterio 3 (Cuerpo académico), se estima que fuerza una evaluación que en la realidad no siempre puede realizarse por la diversidad de condiciones de las instituciones y sus plantas académicas. Específicamente este señala que “el cuerpo académico desarrolla las actividades académicas, de gestión y de vinculación con el medio que compromete el Proyecto Institucional, para lo cual cumple con credenciales para la docencia e investigación, y ejerce los roles de gestión académica que permiten un desarrollo eficaz del del proceso de enseñanza y aprendizaje, en un contexto inclusivo y de equidad de género” (CNA, 2020, p.11). En este criterio se asume que las funciones de los distintos académicos en todas las IES son las mismas, en circunstancias que es posible, por ejemplo, encontrar algunos contratados solo para docencia. Además, queda la duda de si se va a medir y de qué forma la política de inclusión y equidad.

Otra observación que se repite en la dimensión de investigación, creación y/o innovación tiene que ver con la exigencia de que la institución presente evidencia de

“reconocimiento nacional” en el nivel 3 del segundo criterio. Al respecto, cabe preguntarse en qué consiste exactamente esto y cómo se mide o demuestra. Además, el reconocimiento en principio sería algo a lo que solo las universidades de mayor trayectoria pueden aspirar, lo cual resulta discriminatorio.

Es relevante destacar que las menciones a la formación virtual no se articulan bien con el resto de los criterios de evaluación y, por lo tanto, cabría revisarlas. Por ejemplo, el nivel 2 del criterio 2 (Proceso de enseñanza y aprendizaje) indica características que debe tener este tipo de formación, pero en realidad son exigencias que debe tener toda modalidad de enseñanza: “La institución, cuando ofrece programas en modalidad virtual o combinados, implementa procesos de enseñanza centrados en el estudiante, y realiza un seguimiento de la evaluación de sus aprendizajes. Además, cuenta con mecanismos que garantizan la integridad y confiabilidad de la evaluación de los aprendizajes” (CNA, 2020, p.9).

2. Gestión estratégica y recursos institucionales⁷

En esta dimensión se han identificado algunos elementos cuya supervisión parece corresponder a las funciones de la Superintendencia, como es el criterio 7 (Gestión económica y financiera) o el nivel 3 del criterio 6 (Gestión de personas, recursos materiales e intangibles), que menciona la exigencia de asegurar “recursos materiales e intangibles para la gestión de sus proyectos estratégicos”. Cabe recordar que la evidencia institucional de financiamiento para su plan estratégico o planes de mejora son parte del análisis e informes que se deben presentar a dicha institución, por lo que resulta preocupante que en esta dimensión se esté creando un doble reporte que presiona a las instituciones a gestionar la entrega de información múltiples veces.

Por otra parte, se identifican algunas definiciones que son parte de los estándares, pero cuya interpretación y aplicación no es evidente. Por ejemplo, en el criterio 5 (Proyecto institucional, sistema de gobierno y estructura organizacional) no está claro qué significa “autorregulación integral”, mientras que en el criterio 6 queda la duda sobre a qué se refiere la “gestión de intangibles”. Además, en el criterio 7 no se comprende el significado de “avanzar a criterios de mayor complejidad”.

⁷ De acuerdo con el texto de la Ley N° 21.091, la dimensión gestión estratégica y recursos institucionales debe contemplar políticas de desarrollo y objetivos estratégicos, y la existencia de una estructura organizacional e instancias de toma de decisiones adecuadas para el cumplimiento de los fines institucionales.

Con respecto al criterio 5, se considera que existe progresión cualitativa en los estándares, sin embargo, el nivel 3 parece superponerse con la dimensión Aseguramiento de la calidad. En cualquier caso, se valora la incorporación de conceptos como la inclusión y la equidad de género.

En el criterio 6 no parece adecuado poner en la misma categoría a las personas y a los recursos físicos. Se sugiere separar ambos aspectos, pues no son comparables. En términos de los estándares, se observa progresión cualitativa en aquellos asociados a gestión de personas, pero no se reconoce esta en infraestructura entre los estándares 1 y 2; de hecho, se considera que son dos redacciones muy similares.

En relación con el criterio 7 (Gestión económica y financiera), su descripción plantea que los recursos deben garantizar el financiamiento y concreción del plan de desarrollo institucional, sin embargo, eso solo se exige en el nivel 3. Por otra parte, no se ve progresión entre los niveles 1 y 2 en lo que se refiere a disponibilidad de recursos.

3. Aseguramiento interno de la calidad⁸

En primer lugar y con relación al aseguramiento interno de la calidad, preocupa la existencia de reiteraciones en los enunciados de los criterios, las que se consideran innecesarias, puesto que podría estar multiplicándose la ponderación de ciertos aspectos por sobre otros arbitrariamente, algo que es cierto tanto para criterios dentro de esta dimensión (criterio 8, Política, funcionamiento y articulación del sistema de calidad; criterio 9, Aseguramiento de la gestión de calidad interna) como para aquellos cuya materia también se evalúa en otras dimensiones (criterio 10, Aseguramiento de la calidad en investigación, creación e innovación y vinculación con el medio se superpone a la dimensión Vinculación con el medio). Esto habla de una noción de gestión de la calidad compartimentalizada, que obliga a analizar el aseguramiento de la calidad de cada dimensión por separado y luego nuevamente en la misma. Se propone que esta dimensión sea evaluada como un componente transversal de la institución y no aparte.

Por otro lado, se detectan inconsistencias en la progresión de los niveles. El nivel 1 del criterio 8 (Política, funcionamiento y articulación del sistema de calidad) es crítico, sin embargo, no parece razonable que se requieran instancias de gestión de la calidad en todas las áreas de desempeño. Además, la exigencia de incorporar la opinión de los actores internos y externos se entiende como la adición de un mecanismo particular, aunque no necesariamente una mejora con respecto a este criterio.

Se considera que la formulación del criterio 9 (Aseguramiento de la gestión de calidad interna) no se diferencia sustancialmente del anterior. Además, su estándar 1 arriesga una instrumentalización del aseguramiento de la calidad, obligando a generar estructuras que no necesariamente responden al modelo que se ha dado en una institución para asegurar la calidad. Podría generarse una burocracia mayor de la que ya existe en las universidades.

Finalmente, el criterio 11 (Aseguramiento de la calidad en programas de formación de pre y postgrado), que es crítico, hace referencia al procedimiento de la muestra intencionada de carreras como parte de la acreditación institucional integral, la cual, sin embargo, aún no se define y cuyas implicancias se desconocen. Se sugiere determinar lo antes posible el procedimiento para la selección de la muestra.

4. Vinculación con el medio⁹

Como comentario general a la dimensión, en algunos casos resulta difícil distinguir cuáles son los conceptos que subyacen a los distintos criterios y qué es lo que se está evaluando.

En relación con el criterio 12 (Política y modelo de vinculación con el medio) es importante señalar que tiende a entregar demasiado detalle sobre qué debe incluir la vinculación con el medio. Si bien es razonable establecer que la universidad debe contar con políticas de vinculación con el medio, el nivel 1 exige especificidad respecto de sus contenidos, explicitando la inclusión, equidad de género y participación estudiantil, aspectos que están ya incorporados en las dimensiones 1 y 2. Cabría, en

8 De acuerdo con el texto de la Ley N° 21.091, el sistema interno de aseguramiento y gestión de la calidad institucional debe abarcar la totalidad de las funciones que la institución desarrolla, así como las sedes que la integran y deberá aplicarse sistemáticamente en todos los niveles y programas de la institución de educación superior. Los mecanismos aplicados deberán orientarse al mejoramiento continuo, resguardando el desarrollo integral y armónico del proyecto institucional.

9 De acuerdo con el texto de la Ley N° 21.091, la institución de educación superior debe contar con políticas y mecanismos sistemáticos de vinculación bidireccional con su entorno significativo local, nacional e internacional, y con otras instituciones de educación superior que aseguren resultados de calidad. Asimismo, deberán incorporarse mecanismos de evaluación de la pertinencia e impacto de las acciones ejecutadas, e indicadores que reflejen los aportes de la institución al desarrollo sustentable de la región y del país.

cambio, proponer que cada IES defina sus políticas para esta dimensión de acuerdo con su propósito/identidad.

Por su parte, en el criterio 13 (Gestión de la vinculación con el medio) se advierte que los estándares van ampliando el espectro evaluado previamente y no necesariamente profundizan respecto del criterio. Cada nivel asume que el previo está logrado y amplía el ámbito de aplicación a medida que sube en la escala, lo cual –como se mencionó antes– es discutible como progresión.

La formulación del criterio 14 (Efectos bidireccionales de la vinculación con el medio) señala de manera prescriptiva que estos efectos deben ser positivos, lo cual no necesariamente sería el resultado en todas las instituciones. Además, se interpreta que para reportar una evaluación positiva deberán implementarse estudios para conocer la satisfacción de los “usuarios” de la vinculación con el medio. Existe también una disonancia entre los niveles –que ponen el acento en los procesos para medir los efectos de la vinculación– y el enunciado, que se refiere explícitamente a resultados.

A raíz del criterio 15 (Internacionalización institucional y redes nacionales) cabe preguntarse por qué se propone la internacionalización como un criterio para todas las universidades, en circunstancias que podría ser una elección de la institución de acuerdo con su misión. Además, no parece razonable que se verifique la internacionalización en el nivel 1. Asimismo, se puede señalar que la internacionalización es transversal a otros criterios como el cuerpo académico o la investigación.

5. Investigación, creación y/o innovación¹⁰

En general, se advierten reiteraciones y superposiciones entre los tres criterios propuestos para esta dimensión con respecto a la existencia de políticas, procedimientos, gestión y retroalimentación. Se propone que los criterios 16 (Política y proyecto estratégico para fomentar la investigación, creación y/o innovación), 17 (Planificación, gestión y desarrollo de la investigación, creación y/o innovación) y 18 (Resultados de la investigación, creación y/o innovación) se condensen en dos: uno sobre estos insumos y procesos, y otro sobre resultados.

Específicamente, con respecto al criterio 16, no se observa una adecuada progresión entre los tres niveles, pues

cada uno define exigencias diferentes y complementarias. En relación con el criterio 17 se observa una cierta gradualidad, sin embargo, el nivel 3 pone como meta que la institución sea “reconocida” por los mecanismos formalmente establecidos para planificar, desarrollar y evaluar sus políticas, propósitos y resultados, lo que obligaría a hacer difusión de esos mecanismos y sería distractivo para la institución, además de poco razonable.

Por último, el criterio 18 reitera elementos de políticas y procedimientos que están ya en los criterios 16 y 17, aportando como única novedad los estándares cuantitativos en materia de doctorados. Asimismo, los umbrales del criterio cuantitativo sobre el número de programas de doctorado acreditados se juzgan arbitrarios e innecesarios.

Propuestas para la evaluación de programas en el contexto de la acreditación integral¹¹

En el marco de la implementación de la Ley de Educación Superior cabe preguntarse cómo y bajo qué procedimientos la definición de criterios y estándares se conjuga con el proceso de acreditación integral institucional, específicamente la selección de una muestra intencionada de carreras y programas. Es preocupante que en la “Memoria de elaboración” esto se consigne como material complementario que se desarrollará después de la elaboración de los criterios y estándares. Este grupo de trabajo considera que debe hacerse un esfuerzo mayor por dar seguridad a las instituciones respecto de lo que viene. Para ello, ambos procesos deberían desarrollarse en forma simultánea y explicitar –o al menos, anticipar– cómo se van a seleccionar las carreras y qué impactos va a tener la acreditación, entre otros aspectos determinantes.

Con este fin, se propone retomar y ajustar la propuesta realizada por Bernasconi et al. (2020), que comienza con una consideración práctica respecto del máximo de programas a evaluar por institución, a partir del límite operativo que supone la visita de la comisión de pares evaluadores: “suponiendo que esta dura en total dos semanas y que una de ellas está dedicada a la visita institucional, se estima que debieran seleccionarse diez programas como máximo, a razón de dos programas por

¹⁰ De acuerdo con el texto de la Ley N° 21.091 las universidades deberán, de acuerdo con su proyecto institucional, desarrollar actividades de generación de conocimiento, tales como investigaciones en distintas disciplinas del saber, creación artística, transferencia y difusión del conocimiento y tecnología o innovación. Esto debe expresarse en políticas y actividades sistemáticas con impacto en el desarrollo disciplinario, en la docencia de pre y postgrado, en el sector productivo, en el medio cultural o en la sociedad.

¹¹ Se agradecen las sugerencias en este ámbito de Pablo Marshall, académico de la Escuela de Administración UC.

día de evaluación” (p.10). En cualquier caso, el número de programas bajo evaluación no debería superar el 20% del total que se imparte en una institución.

Dicho lo anterior y como lo menciona la ley, la muestra de los programas y carreras a evaluar en cada institución deberá ser intencionada y representar a las diversas áreas del conocimiento¹², sedes, niveles y modali-

dades de dictación presentes en la IES. Se propone que cada institución elabore una matriz que combine dichas variables para visualizar sus programas (ver Tabla 3), pensando en entregar flexibilidad y en respetar la autonomía de las instituciones, de modo que, por ejemplo, si una universidad no cuenta con programas en modalidad no presencial pueda descartar esta variable¹³.

Tabla 3. **Matriz de carreras y programas evaluables por universidad**

	Sedes ($n_1 \dots n_n$)					
	Pregrado			Postgrado		
	Presencial	Semipresencial	No presencial	Presencial	Semipresencial	No presencial
Áreas del conocimiento ($n_1 \dots n_n$)						

Fuente: elaboración propia.

A continuación, la CNA procederá a aprobar la matriz propuesta y sobre ella seleccionará diez programas como máximo, uno o dos de cada casilla, de manera de maximizar la representación de los distintos niveles de los factores definidos. Al interior de cada celda de la matriz se seleccionará uno o dos programas de manera aleatoria y con probabilidad proporcional a la matrícula de cada programa, con lo que se espera conformar una muestra que ponga atención a los programas más demandados, pensando en privilegiar la mirada del estudiante.

Adicionalmente, se propone destinar cupos (20%) a los programas de menor peso relativo en matrícula para asegurar la evaluación de aquellas carreras que podrían

requerir una atención especial. La CNA elaborará un listado de los programas que caen en esta categoría para luego hacer la selección de manera aleatoria. De este modo se podrá observar el esfuerzo de la institución de instalar y promover nuevos programas.

Para aquellas universidades que cuentan con un número comparativamente pequeño de programas será aún más relevante ofrecerles flexibilidad para señalar cuáles son sus disciplinas más representativas. Como se mencionaba, para estas instituciones se considera adecuado establecer un tope de programas a evaluar, por ejemplo, que no pueda seleccionarse más del 20% de programas de una institución¹⁴.

12 Clasificación de áreas del conocimiento de la CNA: Administración y Comercio, Agropecuaria, Artes y Arquitectura, Ciencias, Ciencias Sociales, Derecho, Educación, Humanidades, Salud, Tecnología, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad. Ver: <https://www.cnachile.cl/Paginas/Agencia-Nivel-Conocimiento.aspx>

13 Descontando aquellas carreras o programas que deben acreditarse obligatoriamente.

14 Para testear esta propuesta se realizó un ejercicio de selección utilizando la base de datos Oferta Académica 2020 (disponible en <https://www.mifuturo.cl>), que contiene las variables Área del conocimiento, Nivel, Modalidad y Nombre de sede, además de la base de datos Matrícula en Educación Superior 2020 (disponible en <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20195/descarga-bases-de-datos-matricula-en-educacion-superior/>). Se escogió como caso una universidad con diecinueve programas impartidos en una sede, de ocho áreas del conocimiento, 15 de pregrado y cuatro de postgrado; dieciocho en modalidad presencial y uno en semipresencial. Se usó la variable Código de carrera como identificador del programa y la selección se realizó considerando el peso relativo de la matrícula de cada uno de estos. Dado el tamaño de la institución, se aplicó el tope del 20% de los programas existentes. Con ello, se seleccionaron cuatro: tres de pregrado y uno de postgrado, todos presenciales, de las áreas de Administración y Comercio, Educación, Ciencias Sociales y Tecnología. De esta forma se demostró que el procedimiento es factible de ser aplicado, aunque requerirá hacer ajustes para maximizar la representación de las variables definidas en la ley, así como para también garantizar cupos para los programas más pequeños.

Conclusiones

Como respuesta a la nueva consulta desde la CNA para revisar los criterios y estándares que darán pie a la evaluación institucional de universidades, en este documento se ha reflexionado sobre una serie de aspectos que resultan problemáticos y que dan espacio a la proposición de alternativas y mejoras.

En primer lugar, se discuten las implicancias del cambio introducido por la Ley N° 21.091, que establece como punto de referencia para la evaluación de las IES una serie de criterios y estándares definidos por la CNA, pero mantiene el proyecto educativo como un antecedente relevante de la acreditación. Con esto, se plantea la dificultad de lograr un equilibrio entre el cumplimiento de criterios y estándares generales y el respeto al proyecto y misión de cada institución. A esto se suma que la definición de calidad que subyace a la propuesta de la CNA da una señal para que todas las universidades se orienten hacia acciones propias de aquellas más complejas, lo que no es respetuoso de la diversidad ni se hace cargo de las particularidades misionales de cada entidad.

Se recomienda que los criterios sean pocos y comprensivos de la variedad de las instituciones, y se sugiere revisar la lista propuesta por la CNA para evitar la repetición y sobreponderación de algunas dimensiones por sobre otras. También se plantea que los estándares críticos deberían diferenciarse claramente de los requisitos de licenciamiento sin los cuales una universidad no podría estar autorizada a funcionar.

Por otra parte, se señala que el concepto de progresión y su operacionalización deben ser revisados para que los niveles efectivamente recojan y transmitan una lógica lineal con respecto al cumplimiento de los criterios. Los estándares, por su parte, no deberían expresarse como umbrales cuantitativos y se propone eliminarlos de esta rúbrica, puesto que responden a una lógica de verificación externa y no registran elementos más sustantivos del quehacer académico como parte del proceso de aseguramiento de la calidad.

En el presente documento se entrega una propuesta orientada al procedimiento de selección de una muestra intencionada de carreras y programas con motivo de la acreditación institucional, la cual fue anunciada en la Ley N° 21.091, pero no ha sido recogida en los documentos de la presente consulta. El equipo de trabajo considera que deberían maximizarse los esfuerzos por informar bajo qué parámetros se realizará dicha selección y para ello presenta una serie de indicaciones al procedimiento. Esta se basa en una propuesta presentada anteriormente que pone en el centro los criterios de selección especificados en la ley y los complementa, incorporando la variable matrícula. Además, se señala la importancia de crear un cupo para aquellos programas más pequeños, tendiendo a un balance en la selección. Finalmente, se recomienda entregar un rol a las universidades en esta selección, dando un grado de flexibilidad al proceso.

Se espera que estas recomendaciones sean un aporte para la necesaria discusión sobre el proceso de aseguramiento de la calidad en las universidades del país.

Referencias

- Bernasconi, A., Fernández, E., Irrarrázaval, I., Scharager, J., Villalón, M.** 2020. Aseguramiento de la calidad y la nueva Ley de Educación Superior. *Temas de la Agenda Pública*, 15(125), 1-14. Centro de Políticas Públicas UC.
- Irrarrázaval, I., Scharager, J. y Meza, A.** 2016. Aseguramiento de la calidad en la reforma a la educación superior. Análisis del Proyecto de Ley de Educación Superior – Título III Aseguramiento de la calidad Educación Superior (Boletín 10783-04). *Apuntes Legislativos*, N° 32. Centro de Políticas Públicas UC.
- Comisión Nacional de Acreditación (CNA).** 2020. *Memoria de elaboración y elementos conceptuales de los criterios y estándares para la acreditación*. Disponible en: https://www.cnachile.cl/Paginas/consulta_criterios_y_estandares.aspx
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial.** 2009. Revisión de políticas nacionales de educación. *La Educación Superior en Chile*. Disponible en http://www7.uc.cl/webpuc/piloto/pdf/informe_OECD.pdf http://www7.uc.cl/webpuc/piloto/pdf/informe_OECD.pdf

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Bernasconi, A., Fernández, E., Irrarrázaval, I., Pizarro, G., Prieto, B., Scharager, J. y Villalón, M., 2020. Acreditación institucional en educación superior: comentarios a los criterios y estándares propuestos por la CNA. *Temas de la Agenda Pública*, 15(133), 1-12. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE