

APUNTES LEGISLATIVOS



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).

Ignacio Irrázaval, Centro de Políticas Públicas UC
Judith Scharager, Escuela de Psicología UC
Alexis Meza, Agencia Acreditadora Qualitas

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad del autor y no representa necesariamente a la universidad.

Disponible en www.politicaspUBLICAS.uc.cl

Introducción¹

En julio de 2016 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley de Educación Superior que reforma su régimen jurídico. El proyecto, que se suma a otras reformas en el ámbito de la educación contempladas en el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, establece como objetivos el consolidar un Sistema de Educación Superior, dar garantías de calidad y resguardo de la fe pública, promover la equidad e inclusión, fortalecer la educación superior estatal y fortalecer la formación técnico profesional. Para esto dispone una reformulación de la institucionalidad vigente y la creación de nuevos organismos, tales como la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo para la Calidad de la Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior. Asimismo, declara como uno de sus ejes conceptuales “la búsqueda permanente de la calidad, elemento indispensable que habilita a la educación superior para dar respuesta a lo que el país demanda de este sector. Sin calidad la educación superior no cumple las expectativas de la sociedad y vulnera la fe puesta en ella por las familias”².

Este Sistema de Educación Superior que propone el proyecto de ley, se inspira en diversos principios: autonomía institucional y calidad en la educación superior, diversidad de proyectos educativos institucionales, inclusión por parte de las instituciones de educación superior (IES), libertad académica, participación responsable de los estamentos en las instituciones de educación superior, pertinencia del quehacer de las instituciones de educación superior con el desarrollo del país y sus regiones, respeto y promoción de los derechos humanos, transparencia de las instituciones de educación superior hacia la sociedad y el Estado, y trayectorias formativas y articulación de los estudios para un desarrollo armónico y eficiente del proceso formativo de las personas.

El presente documento se concentra en el Título III del proyecto de ley, que regula el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SNAC-ES), el cual, con el objeto declarado de mejorar el aseguramiento de la calidad, pretende promover la coordinación entre los organismos del Estado y crea el Consejo para la Calidad de la Educación Superior, en reemplazo de

¹ Agradecemos el aporte en el desarrollo de este trabajo realizado por Marcelo Marzouka, profesional del Centro de Políticas Públicas UC.

² Proyecto de ley de Educación Superior, Boletín 10783-04, p. 4.

la actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA)³.

Sin duda resulta necesario desarrollar una reforma en educación superior que tenga en cuenta las transformaciones que han operado en el sector en los últimos 35 años. Existe a estas alturas bastante evidencia acumulada –informes, documentos, estudios de organismos nacionales e internacionales– que han señalado como uno de los aspectos más problemáticos de nuestro sistema educacional la falta de un marco regulatorio más efectivo. Sin embargo, la misma evidencia indica que han existido avances en materia de aseguramiento de la calidad en la última década⁴.

En ese sentido, el proyecto introduce algunas innovaciones positivas que se dirigen a regular y mejorar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, contribuyendo a una visión más sistémica y coordinada. Asimismo, parece positivo que el proyecto haga mención directa a la educación técnico profesional.

No obstante la conveniencia de introducir mejoras al sistema, se observan importantes falencias en la composición y atribuciones de la institucionalidad que crea el proyecto, la cual exhibe atribuciones excesivas en sus órganos directivos. En términos generales, el proyecto exhibe una intención de fiscalización por sospecha, más que de promoción

de la calidad, lo que finalmente incide en otorgarle un carácter formalista.

Además, el proyecto no contiene una visión clara sobre qué se entenderá por calidad de la educación superior y los niveles de acreditación que propone no están bien definidos, pues reflejan una situación estática y predeterminada en el desarrollo de las instituciones de educación superior, limitando las posibilidades de mejoramiento institucional. Asimismo, el proyecto contempla importantes espacios de discrecionalidad a las entidades administrativas, las que podrían terminar afectando la autonomía universitaria, principio que el mismo desea fomentar y que es ampliamente considerado como fundamental para un buen desarrollo de la educación universitaria ⁵. Al respecto, cabe recordar que la actual normativa tiene por funciones no sólo verificar la calidad, sino también promoverla. Este último aspecto parece estar ausente en la propuesta presentada al Congreso.

Adicionalmente, el proyecto en cuestión presenta un diagnóstico sesgado de la institucionalidad actual del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, pues parte del supuesto que es necesario refundarlo completamente, sin recoger los aspectos positivos que presenta la institucionalidad existente.

En este marco, las páginas que siguen identifican materias que se consideran positivas, pues vienen a

³ Artículo 195 del proyecto de ley.

⁴ Ver: Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). Los desafíos de la educación superior chilena. Santiago, Chile; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – Banco Mundial (2009). La Educación Superior en Chile. Santiago, Chile; OCDE (2013). El aseguramiento de la calidad en la educación superior en Chile; Bernasconi, A. (Editor) (2015). La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis, Ediciones UC. Santiago, Chile.

⁵ American Association of University Professors y Council for Higher Education Accreditation (2012). Accreditation and Academic Freedom. Disponible en www.chea.org; INQAAHE (2014). Pautas de Buenas Prácticas en el Aseguramiento de la Calidad; Sánchez, I. (2014). Hacia una educación superior de calidad y más inclusiva: Reflexiones y propuestas para su reforma. Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile; Sánchez, I. (Editor) (2015). Reforma a la Educación superior: ¿Con foco en la calidad y los desafíos futuros? Pontificia Universidad Católica de Chile.

mejorar aspectos hoy no tratados o deficientes del sistema. Asimismo, se abordan las cuestiones que resultan problemáticas para el buen desarrollo de la educación superior, los nudos críticos o aspectos

más complejos de implementar. Se señalan también algunas omisiones con relación a ámbitos que son propios del aseguramiento de la calidad.

Contexto

En la actual legislación no se plantea un concepto preciso respecto a qué se entiende por calidad, aunque sí se señala su funcionalidad. En efecto, la Ley 20.129 establece que la calidad se certificará “en función de los propósitos declarados por la institución que los imparte y los estándares nacionales e internacionales de cada profesión o disciplina y en función del respectivo proyecto de desarrollo académico”⁶. Vale decir, que la calidad remite a dos esferas: consistencia interna (cumplimiento de lo declarado por la propia institución en sus propósitos y planes) y consistencia externa (cumplimiento de lo requerido en los criterios de evaluación externa que correspondan).

Por su parte, el proyecto de ley de Educación Superior declara como uno de sus ejes centrales el aseguramiento de la calidad. Sin embargo, no ofrece un concepto claro sobre lo que se entenderá por calidad. Más bien, se aboca a definir los instrumentos para medirla y a describir los efectos sancionatorios asociados a la misma.

En términos generales, el concepto de calidad es polisémico. Su definición va a depender, entre otros factores, del contexto histórico y social en que se sitúa el debate, del grado de madurez de las experiencias institucionales y sociales o del peso específico de los actores incumbentes u otros grupos de interés. No obstante, lo que parece indiscutible es que los fundamentos que subyacen a dicha definición van a determinar los mecanismos e instrumentos asociados al aseguramiento de la calidad⁷.

La literatura internacional ⁸ en materia de aseguramiento de la calidad es abundante, se distinguen dos perspectivas predominantes:

- a) Un enfoque orientado a un mayor control externo y rendición de cuentas (*accountability*), donde el énfasis está puesto en la medición de resultados y el cumplimiento de estándares.
- b) Un enfoque orientado al mejoramiento continuo (control interno y autorregulación), cuyo acento se centra en el desarrollo de políticas y mecanismos, orientados a la mejora, monitoreados

⁶ Artículo 26 de la Ley 20.129.

⁷ Ver Scharager, J., Chuaqui, M., Frontaura, C., Medina, L., Meza, A., Villalón, M., Wormald, G. (2014). Acreditación y Aseguramiento de la Calidad, en Temas de la Agenda Pública N°72, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 14-15.

⁸ Entre los autores que han abordado el problema del aseguramiento de la calidad se cuentan: Harvey, L. and Green, D. (1993). Defining quality, assessment and evaluation in higher education. *Assessment & Evaluation in Higher*

Education, 18, pp. 9-34; Filippakou, O. (2011). The idea of quality in higher education: a conceptual approach in *Discourse. Studies in the cultural politics of education*, 32 (1), pp.15-28; Parri, J. (2006). Quality in Higher Education. *VADYBA / MANAGEMENT*. 2006 m. Nr. 2(11), pp. 107-111; Poole, B. (2010) Quality, semantics and the two cultures. *Quality Assurance in Education*, 18 (1), pp. 6-18; Van Kemenade, E., Pupius, M. & Hardjono, T.W. (2008). More value to defining quality. *Quality in Higher Education*, 14 (2), pp. 175-185.