



CONCEPTUALIZACIONES PARA ANÁLISIS PROYECTO DE LEY EDUCACIÓN SUPERIOR

29 de agosto de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

Para guiar el análisis del actual proyecto de Ley, el presente documento describe brevemente el concepto de calidad y, a partir de éste, los conceptos de diversidad, autonomía y gobernanza, los que a juicio del Consejo Nacional de Educación debiesen estar a la base de cualquier proyecto legislativo orientado a introducir avances y modificaciones en el área de la Educación Superior en Chile.

Dichos conceptos, claves en el diseño y evaluación de las políticas en Educación Superior, han sido recogidos a partir de la revisión de la literatura y experiencia internacional en la materia.

El primer concepto trabajado en la minuta, el de **Calidad**, ha sido ampliamente estudiado en el mundo desde la década de los 90'. A partir de esta trayectoria de investigación, se ha generado consenso respecto de su complejidad, pues se trata de un concepto que encierra múltiples elementos y, por tanto, frente al cual no existe una definición única. Sin embargo, hay acuerdo sobre algunos temas como, por ejemplo, que la calidad es una construcción social. Es decir, la calidad no es un elemento objetivo, único y observable en las instituciones de Educación Superior, sino que estamos frente a una idea que se construye colectivamente y da origen a una noción compartida sobre calidad. Esta construcción social, para ser compartida y adquirir ese carácter orientador, requiere considerar la perspectiva de distintos sujetos e instituciones que forman parte relevante del sistema, entre los cuales se considera típicamente a los estudiantes, la comunidad académica, los empleadores, el Estado y la sociedad en general. De esta forma, los sistemas deben definir criterios, estándares e indicadores que reconozcan las múltiples perspectivas de la calidad y sus distintas dimensiones, con el objeto de orientar el desarrollo de las instituciones (y del sistema en su conjunto) hacia la mejora continua y la excelencia, en vez de la búsqueda limitada de cumplimientos mínimos.

Otro elemento en el que existe consenso a nivel internacional es que contar con un concepto claro y robusto de calidad, que haya sido construido socialmente considerando la diversidad de opiniones y realidades en educación superior, es un prerrequisito ineludible para su evaluación, aseguramiento y promoción.

A partir de este primer análisis, se desprende que la calidad solo puede ser definida considerando la **Diversidad** con que se conforman los Sistemas de Educación Superior. La ventaja de considerar la diversidad en la definición de calidad es que así se puede avanzar hacia la excelencia satisfaciendo las múltiples expectativas, necesidades y objetivos que conviven al interior de una sociedad. Junto con ello, la diversidad aporta una serie de beneficios para los Sistemas de Educación Superior, tales como la entrega de oportunidades para la movilidad social, el incremento en la efectividad de las instituciones, y la innovación, entre otras.

En este sentido, proteger la diversidad al interior de los sistemas de educación superior se constituye en un imperativo, pues garantiza la calidad de las instituciones y fortalece al sistema en su conjunto.

El tercer concepto que desarrolla la minuta es el de **Autonomía**. Este es un concepto multidimensional en su declaración y aplicación práctica. Internacionalmente se reconoce la importancia de la autonomía institucional respecto de una amplia gama de temas como los académicos, organizacionales, financieros y de gestión de recursos.

Los Sistemas de Educación Superior orientados hacia la calidad favorecen la autonomía de las instituciones, en tanto a través de ella se genera un mejor ajuste entre los intereses de las propias instituciones y las expectativas y necesidades de la sociedad en su conjunto. Adicionalmente, la autonomía contribuye a la eficiencia en el logro de los objetivos propios de las Instituciones de Educación Superior, entre los cuales está la formación de personas y el desarrollo de investigación práctica y disciplinar. En este sentido, una excesiva limitación de la autonomía -en cualquiera de sus dimensiones- atenta contra la orientación hacia la excelencia de las instituciones y por tanto, atenta contra la calidad del sistema.

Como contraparte a la autonomía, los Sistemas de Educación Superior cuentan con dispositivos para balancear los intereses de las distintas personas, grupos e instituciones, de manera tal que se asegure una coordinación armónica y eficiente del sistema. En efecto, la tendencia internacional muestra que el Estado entrega cada vez mayor autonomía a las Instituciones de Educación Superior, pero exige a cambio la adecuación a marcos regulatorios claros y exigentes respecto de la rendición de cuentas y la gobernanza de las instituciones y del sistema.

Como consecuencia de esta reflexión sobre la autonomía, en la minuta se desarrolla también el concepto de la **Gobernanza**, entendida como aquellas estructuras y procesos para la toma de decisiones y para la coordinación tanto externa como interna de las Instituciones de Educación Superior, en el cumplimiento de sus propósitos. Una “buena gobernanza” balancea autonomía y rendición de cuentas, permite preservar la integridad académica y la adecuada vinculación con el entorno, para que las instituciones sean receptivas, y puedan responder de la mejor manera a las necesidades, demandas y expectativas externas.

La tendencia internacional ha sido el tránsito desde la auto-gobernanza de comunidades académicas cerradas y centradas en sí mismas, hacia modelos de gobernanza que distribuyen la responsabilidad, la rendición de cuentas y la toma de decisiones, equilibrando fuerzas entre las instituciones reconocidas como autónomas y los demás componentes del Sistema de Educación Superior.

La presente minuta analiza el proyecto de ley de educación superior en función de los conceptos antes señalados, con el fin de determinar la manera en que ellos se operacionalizan a través de la ley, y si la forma en que ello ocurre podría permitir, efectivamente, que se logren avances en materia de educación superior en Chile. A partir de la revisión efectuada, se identifican diversos aspectos o definiciones del proyecto de ley que ponen en tensión los conceptos referidos, y que podrían dificultar el logro de los principios propuestos con la modificación legal.

1. Concepto de Calidad

El Proyecto de Ley sobre Educación Superior (PDLES), posiciona la Calidad como uno de los principios que inspiran el Sistema de Educación Superior chileno: *El Sistema debe orientarse a la búsqueda de la excelencia, al asegurar la calidad de los procesos y resultados en el cumplimiento de sus funciones, además de fomentar el desarrollo de trayectorias formativas a lo largo de la vida de las personas.*

En la búsqueda de la excelencia, la educación superior debe estar motivada en alcanzar una mejor construcción y transmisión del conocimiento en conjunto con los estudiantes y la promoción de su creatividad, de una actitud crítica, orientada a la superación de los límites del conocimiento, a la constante innovación para alcanzar el bienestar, y al respeto por el medio ambiente.

La definición entregada por el PDLES es consistente con definiciones amplias de calidad presentes en la literatura. Sin embargo, carece de un objetivo central preciso, ya que se orienta hacia la búsqueda de la excelencia, la que necesita a su vez de una conceptualización. En este sentido, la propuesta de ley carece de un concepto sólido de calidad, que es prerrequisito ineludible para su aseguramiento y promoción. Es por esto que, en lo que sigue, se analizarán los desafíos que plantea la conceptualización de la calidad en educación superior.

Calidad es un término complejo de definir; algunos autores aseguran que no puede ser definida ni cuantificada y otros afirman que la calidad es subjetiva y depende de las perspectivas individuales de distintos actores relevantes (Martin & Stella, 2007; Mishra, 2007; Westerheijden, Stensaker, & Rosa, 2007). En definitiva, no existe un consenso sobre una definición de calidad; sin embargo, existen ciertos acuerdos sobre cómo la calidad puede ser conceptualizada y evaluada (Schindler et al., 2015).

El primer elemento ampliamente compartido en la literatura es que el concepto de calidad es una construcción social y debe ser fruto de un acuerdo colectivo. Quiénes deben aportar en dicho acuerdo conceptual es otro de los temas frente a los cuales hay opiniones convergentes y, generalmente, se reconocen a lo menos cuatro grupos relevantes (Schindler et al., 2015):

- los responsables de la provisión de la educación (tales como el Estado, las instituciones de educación superior y la comunidad en general -los contribuyentes-);
- los usuarios directos del producto (típicamente los estudiantes);
- el mercado laboral y la sociedad en su conjunto (beneficiarios “indirectos” de la formación); y
- los empleados del sector (académicos y administrativos de las IES).

Así, para definir calidad y lograr una cultura de calidad en educación superior, tanto la literatura como la experiencia internacional sugieren considerar en la discusión las diferentes perspectivas y necesidades de los distintos miembros del sistema (Cullen et al., 2003).

Por otra parte, muchos autores coinciden en que la calidad es multidimensional y dinámica, lo que hace difícil conceptualizarla en una definición (Green, 1994; Westerheijden et al., 2007; Ewell, 2010; Harvey, 2005; Harvey & Williams, 2010).

Según Schindler (2015) la revisión de la literatura muestra dos estrategias para la definición de la calidad. La primera de ellas es la construcción de una definición amplia que apunta al logro de una meta central, como el cumplimiento de la misión o de la visión institucional (Bogue, 1998; Harvey & Green, 1993). Dentro de esta misma estrategia, está la búsqueda de la excelencia y más recientemente la orientación hacia los requerimientos de los actores relevantes, ya sea a través de la rendición de cuentas o de la entrega de una experiencia de aprendizaje transformadora para beneficiar tanto a estudiantes como a empleadores (Nicholson, 2011; QAAHE, 2012).

La segunda estrategia utilizada para definir la calidad es identificar indicadores deseables, los que -más allá de una meta en particular- reflejen logros y avances tanto en los *inputs* como en los *outputs*. Un ejemplo de indicadores de *inputs* son los relacionados con la planta académica, sus credenciales y dedicación, y un típico indicador de resultados (*outputs*) es la empleabilidad de los egresados de la educación superior. Actualmente existen muchos indicadores disponibles en distintos sistemas, los que -en general- se agrupan en indicadores administrativos, de apoyo estudiantil, de docencia e instrucción y de desempeño de los estudiantes (Schindler et al, 2015).

Hoy en día, es posible afirmar que un modelo orientado hacia la calidad requiere de una conceptualización que combine ambas estrategias: por una parte, contar con una definición amplia que permita alcanzar objetivos y resultados centrales y, por otra, identificar indicadores flexibles con los que se evaluará la calidad de los procesos. Además, requiere la consideración de la perspectiva de los distintos actores relevantes y explicitar la relación entre ambas estrategias.

Respecto del aseguramiento de la calidad, este sólo puede operacionalizarse y desplegarse una vez que esté claramente definido qué entendemos por ella. Así, la conceptualización de la calidad necesariamente antecede a su aseguramiento. En términos generales, el aseguramiento de la calidad ha sido definido como un conjunto de procesos, políticas o acciones desarrolladas externamente -por agencias de aseguramiento de la calidad y de acreditación- o internamente en las propias instituciones (Commonwealth of Learning, 2009; Perterson, 1999; Quality Assurance Agency for Higher Education, 2012; Vlăsceanu et al., 2007). Las definiciones más tradicionales de aseguramiento de la calidad se han enfocado en la rendición de cuentas (logro de ciertos estándares), pero en el último tiempo internacionalmente ha habido un mayor énfasis en los elementos vinculados a la mejora continua (CNED, 2015).

Las definiciones sobre el aseguramiento de la calidad, al igual que la conceptualización de la calidad, son en su mayoría multidimensionales y también varían de definiciones más generales a conceptualizaciones más específicas. En otras palabras, se avanza desde políticas y procesos orientados a asegurar la mantención y mejora en calidad de la educación superior en general (típicamente aplicados a instituciones), hacia políticas y mecanismos para asegurar el cumplimiento de propósitos y estándares aplicados a una disciplina o programa en particular. El aseguramiento de la calidad más especializado puede contribuir a alcanzar mayor transparencia y alineación con definiciones que permitan trabajar colaborativamente entre sujetos e instituciones que forman parte del sistema.

Respecto de la excelencia en educación superior, al igual como ocurre con el concepto de calidad, puede tener múltiples significados y contextos. Asimismo, la excelencia puede ser definida en distintos niveles (por ejemplo, a nivel institucional, a nivel de la planta académica o a nivel del programa específico) y en múltiples dimensiones como la gestión, la entrega de servicios, la experiencia de los estudiantes o los resultados de investigación, entre otras. Según

ENQA 2014, es claro que la excelencia es una expectativa y también un objetivo. En este sentido, existe acuerdo respecto de que la excelencia es un objetivo central en la cultura y valores de la educación superior y a su vez motiva la mejora continua.

La experiencia internacional sugiere contar con orientaciones para promover la excelencia y no definir un listado de elementos a cumplir para certificar su logro. ENQA entrega algunos ejemplos de criterios para el reconocimiento de la excelencia, tales como:

- Gobernanza y gestión robusta y estratégica: destaca en esta línea contar con un autoconocimiento de las fortalezas y debilidades y contar con la disposición a mejorar.
- Altos estándares de logros académicos: una medida clave del éxito institucional es el desempeño académico de los estudiantes y de los recursos humanos de la institución; el desempeño académico involucra tanto habilidades intelectuales como competencia práctica.
- Registro y seguimiento de egresados: que demuestren el éxito de los estudiantes, ya sea en el mundo laboral como en la prosecución de estudios.
- Experiencia estudiantil excepcional: la excelencia se puede lograr a través de docencia y aprendizaje de alta calidad, apoyo estudiantil y recursos para el aprendizaje. Tradicionalmente, la excelencia en la docencia ha sido menos considerada que la excelencia en la investigación; sin embargo, muchas instituciones se están enfocando en la docencia y han desarrollado métodos innovadores para mejorar la experiencia de aprendizaje de los estudiantes.
- Satisfacción positiva de las partes interesadas: el concepto de excelencia se relaciona con la percepción sobre el desempeño institucional evaluado a través de la retroalimentación de distintos actores relevantes.
- Altos niveles de satisfacción por parte de los estudiantes: un actor relevante clave son los estudiantes, y la excelencia puede ser vista según la satisfacción de los estudiantes sobre la calidad de su experiencia de aprendizaje.
- Compromiso con la investigación y el desarrollo académico: una institución de excelencia puede ser reconocida no solo por la cantidad y calidad de las publicaciones e investigación de su planta académica, sino también por contar con una comunidad académica comprometida con lo que hace y con el proyecto institucional.
- Apoyo al desarrollo social, económico y cultural, tanto a nivel local como regional y cumpliendo con el desarrollo de la misión institucional a través del desarrollo curricular, investigación aplicada, transferencia del conocimiento y bienestar social.
- Reconocimiento del beneficio social de la educación: compromiso con la inclusión social y cultural ampliando la participación en educación superior a todos quienes tengan el mérito, habilidad y motivación para beneficiarse de esa experiencia.
- Promoción de la equidad y la libertad académica: es una característica esencial de la educación superior el compromiso con el valor de la investigación objetiva y la búsqueda del conocimiento sin restricciones políticas o alguna otra forma de intervención.

1.1 Tensiones entre el concepto de Calidad y la Ley de Educación Superior propuesta

- La necesidad de contar con una definición colectiva de calidad se ve tensionada por la decisión del proyecto de entregar a la CNA -con consulta al Comité de Coordinación- la determinación de lo que se entenderá por calidad, a través de la fijación de los criterios de evaluación y estándares, sin que se prevea la participación de otros actores relevantes del sistema, como por ejemplo, las propias Instituciones de Educación Superior [art. 81, N° 4 (que reemplaza el art. 4 de la ley 20.129, letra b); art. 81 N° 8, (que reemplaza el art. 8 de la ley 20.129, letra b)].
- Se reduce el concepto de calidad al cumplimiento de ciertos estándares, de aplicación general, que no permitirían recoger la heterogeneidad del sistema, y que implican la aceptación de un concepto único de calidad, en lugar de dejar espacio a la consideración de distintas “calidades”. Ello sin perjuicio de que los estándares deben ser elaborados “de acuerdo al tipo de institución, sea ésta del subsistema técnico profesional o universitario” (art. 81, N° 14, que modifica el art. 15 de la ley 20.129, y art. 81 N° 8, que reemplaza el art. 8 de la ley 20.129, letra b).
- Se confunden objetivos e instrumentos de la función de control con los de aseguramiento de la calidad, al establecerse que a las instituciones que no se acrediten debe designárseles un administrador provisional [art. 119, N° 4, letra c), que incorpora una nueva letra f al art. 6 de la ley 20.800]. La pretensión de que la figura del AP movilice a toda una institución a mejorar los estándares de calidad, no parece ser coherente con la naturaleza de sus funciones y facultades, y menos con el desarrollo de una cultura de calidad y capacidad de autorregulación que se espera se instalen internamente en las instituciones. De esta forma, el artículo en cuestión tensiona el concepto de calidad antes descrito
- El financiamiento de la gratuidad, anclado en una definición restringida de lo que es la calidad en las instituciones (art. 83, requisitos a las IES privadas para optar al financiamiento; art. 91, comisión de expertos para la regulación de aranceles), utiliza mecanismos que afectan la calidad e impiden una orientación real hacia la excelencia, pues supone una “institución modelo” y asume en el cálculo estructuras de costos similares, lo que no reconoce, por ejemplo, subsidios cruzados entre docencia e investigación, o la experiencia y desarrollo de la planta académica. Por otra parte, los mecanismos de financiamiento propuestos se traducen en un llamado a no innovar (art. 88, los valores de los aranceles regulados serán determinados en razón de grupos de carreras definidos por la Subsecretaría, art. 90: bases técnicas establecidas por la Subsecretaría).
- Se plantea una acreditación institucional integral, que no se encuentra suficientemente desarrollada, con lo que se corre el riesgo de que, en la práctica, se implemente una acreditación conjunta de instituciones y carreras, pero no una realmente integral que permita evaluar cómo los elementos de aseguramiento de la calidad de una IES se plasman concretamente en sus programas (art. 81, N° 14, que modifica el art. 15 de la ley 20.129.)

La implementación de estos procesos, además se complejiza con la determinación de establecer acreditación obligatoria para un importante número de programas.

1.2 Tensiones operativas para el Aseguramiento de la Calidad en el marco de la Ley de Educación Superior propuesta

El modelo de aseguramiento de la calidad que se propone a través de la acreditación no se encuentra claramente desarrollado, presentando problemas de interpretación e implementación.

El proyecto establece una acreditación institucional *integral*, que comprende la acreditación de una selección de carreras y programas de posgrado que imparta la institución. Por otro lado, el proyecto establece que la acreditación es obligatoria para un conjunto de carreras y programas¹, los que si no obtienen la acreditación deben someterse a la supervisión del Consejo, por el periodo de duración teórica del respectivo programa. La única entidad a cargo de las acreditaciones de carreras y programas de posgrado es la CNA, la que debe establecer los criterios y estándares de calidad correspondientes.

Es decir, por un lado, el proyecto intenta establecer un nuevo modelo de acreditación, donde la acreditación de carreras y programas se realizaría, a modo muestral, como parte o insumo de un proceso más amplio, que es el de acreditación institucional. Pero por otro, disposiciones posteriores, van estableciendo un conjunto de programas que requerirían necesariamente ser sometidos a acreditación (por lo que su inclusión en la muestra sería obligatoria). La determinación de este conjunto de programas no parece responder a la decisión de definir una acreditación institucional, que albergue como parte de ella, la evaluación de un grupo de programas.

Se desconoce el criterio que se ha seguido para determinar cuáles carreras deben someterse obligatoriamente a acreditación, y la existencia de esta categoría no parece ser armónica con la opción que se ha tomado en el proyecto de verificar la calidad a través de la acreditación institucional integral. Si esta –con una muestra de los programas ofrecidos- permite formarse un juicio acerca de la calidad de las instituciones y sus programas, no es comprensible por qué algunas carreras requerirían obligatoriamente someterse a acreditación.

Asimismo, la incorporación de un conjunto amplio de carreras a este estatus hace que ya no se trate de una situación de excepción, con lo cual se requeriría contar con una estructura suficiente para abordar tales acreditaciones y los posteriores procesos de supervisión, cuestión que la ley no prevé. En efecto, la existencia de esta obligatoriedad implica un aumento sustancial de la carga de trabajo para la CNA y para el CNED, sin que ello se prevea.

Pero, además de lo anterior, resulta preocupante que no haya claridad acerca de los criterios para determinar cuáles carreras deben ser acreditadas, pues es posible pensar que, en el futuro, se vayan incorporando nuevos programas a ese listado, por razones que no necesariamente se vinculan con el aseguramiento de la calidad. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con el listado de carreras que deben tener licenciatura (y, por tanto, son de exclusividad universitaria), el que se ha ido engrosando con el paso de los años, sin que se advierta una razón de fondo para ello, pues no hay una definición previa.

En el plano más operativo, se advierten también algunas inconsistencias internas o, al menos, algunas cuestiones sobre las que no hay claridad:

¹ Carreras y programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de Médico Cirujano, Profesor de Educación Básica, Profesor de Educación Media, Profesor de Educación Diferencial y Educador de Párvulos,

- No es claro cuándo deben someterse a acreditación los programas de acreditación obligatoria. Si bien es de suponer que ello debe ocurrir en el momento en que corresponda a la institución someterse al proceso (porque no hay prevista una manera de acreditar individualmente a los programas), ello puede no ser consistente con la norma que establece que las carreras obligatorias, pueden acreditarse hasta por 7 años. Es decir, está contemplado que estas carreras tengan un periodo propio de acreditación, que puede o no coincidir con el que obtenga la institución que las ofrecen. Por lo tanto, sería perfectamente posible que a una de estas carreras les venza su periodo de acreditación cuando aún la institución tiene el suyo vigente y, en consecuencia, debería someterse a la acreditación, pero la ley no contempla este proceso.
- La selección de los programas a acreditar en el contexto de acreditación integral sólo sería aplicable a las carreras que no son de acreditación obligatoria y a los magister, porque las demás carreras y los doctorados y especialidades médicas, deben someterse a la acreditación, necesariamente. Las carreras que no son de acreditación obligatoria y los programas de magister que no sean seleccionados en la muestra, no tienen posibilidad alguna de someterse a procesos de acreditación (no hay previsto ningún mecanismo que lo permita).
- Se establece que las instituciones deben incorporar en su publicidad el estado de la acreditación institucional y si se les ha otorgado la acreditación a la carrera o programa respectivo, o si se encontraren en proceso de acreditación. Al respecto, no es claro si los programas que no son de acreditación obligatoria y que no han sido seleccionados en la muestra para la acreditación institucional deben informarse como acreditados si la institución obtuvo la acreditación institucional, o bien, deben informarse como no acreditados.

2. Concepto de Diversidad

El Proyecto de Ley sobre Educación Superior, declara entre los principios que inspiran el sistema de educación superior la Diversidad: *“El Sistema promueve y respeta la diversidad de procesos y proyectos educativos, que se expresa en la pluralidad de visiones y valores sobre la sociedad y las formas de búsqueda del conocimiento y su transmisión a los estudiantes y a la sociedad”*.

Sin embargo, existen elementos operativos en la norma propuesta que limitan la Diversidad y coartan su desarrollo al interior del sistema. En ese contexto, en esta sección se analizarán los desafíos que plantea el concepto de diversidad, a la vez que se entregarán antecedentes respecto de su contribución para el logro de la calidad y la excelencia en los sistemas de Educación Superior.

La experiencia internacional afirma que la diversidad en educación superior es una fortaleza de los sistemas y que solo un sistema diverso logra atender las distintas necesidades de sus múltiples actores (por ejemplo, estudiantes con distintas expectativas, competencias y habilidades) y responder de manera eficiente a un contexto cada vez más competitivo y demandante (contribución de las IES al desarrollo económico por mencionar alguno) (ACE, 2012; van Vught 2008; EUA, 2009).

Diversidad en educación superior se refiere fundamentalmente a las diferencias que existen entre las instituciones, las cuales pueden observarse en distintas dimensiones. La revisión de la literatura muestra diferencias sistémicas (tipo, tamaño y control), diferencias programáticas (tipo de grados y disciplinas ofrecidas), diferencias respecto de los procedimientos (forma de entregar la experiencia educativa), diferencias en aspectos constitutivos (los objetivos de los estudiantes, su nivel de preparación, habilidades y características demográficas, entre otros) y diferencias de prestigio (percepción de reputación institucional) (Harris, 2013; Ziegele, 2013).

Un problema común surge al delinear definiciones o descriptores que distingan entre diversidad, diversificación y diferenciación. La diversidad, por una parte, se refiere a la variedad y categorías de instituciones, entre distintos tipos alternativos. Por otra parte, la diversificación y la diferenciación aluden a procesos, el primero explica el aumento en la cantidad de tipos institucionales y el segundo, a un aumento de instituciones (Harris, 2013).

Además, es importante distinguir entre diversidad vertical y horizontal de las instituciones. La diversidad vertical se refiere a diferencias entre IES en términos de su prestigio académico, reputación o desempeño al interior de un mismo tipo o categoría de institución; mientras que la diversidad horizontal reconoce diferentes misiones y perfiles institucionales, sin declaración de valor respecto a que un determinado tipo sea mejor o peor que otro (Teichler, 2008; Westerheijden, 2016)

Birnbaum (1983) fue uno de los primeros autores en entregar un valor normativo a la diversidad en educación superior, reconociéndole como atributo su riqueza y que permite satisfacer las necesidades de los estudiantes, entregar oportunidades para la movilidad social, servir las necesidades políticas de distintos grupos de interés, coexistencia de educación superior de élite y masificada, aumentar el nivel de efectividad de las instituciones de educación superior y permite la innovación (Harris, 2013).

Otro aspecto del sistema que se enriquece con el reconocimiento y fomento de la diversidad es la transparencia. Las diferencias entre IES pueden ser más o menos transparentes y generalmente, se hacen más transparentes con definiciones legales de los tipos de IES, las que se complementan luego con clasificaciones y tipologías (por ejemplo, la clasificación Carnegie de EE. UU.) (Ziegele, 2013).

La diversidad institucional está a la base de la calidad en los sistemas de educación superior. Esta diversidad se fomenta y despliega cuando el sistema de regulación, el financiamiento y los valores que sustentan el desarrollo de las instituciones no favorecen un perfil en particular, o ciertas dimensiones de la actividad institucional por sobre otras.

2.1 Tensiones entre el concepto de Diversidad y la Ley de Educación Superior propuesta

- El proyecto no aborda definiciones de títulos y grados, ni precisa la actual conceptualización de ellos, cuestión que resulta fundamental para recoger adecuadamente la diversidad del sistema y transparentar las especificidades de cada uno.

Por su parte, se establece que el sistema estará compuesto por el subsistema universitario y por el subsistema técnico profesional, integrado este último por IP y CFT (art. 4), mientras que las IES dependientes de las FFAA no quedan consideradas en ningún subsistema.

- El proyecto plantea que todas las instituciones de educación superior deberán acreditarse obligatoriamente en las mismas dimensiones: docencia y resultados del proceso de formación; gestión y recursos institucionales; aseguramiento interno de la calidad; generación de conocimiento, creación y/o innovación; y vinculación con el medio (art. 81, N° 17, que modifica el art. 17 de la ley 20.129). De esta forma, se tensiona la diversidad de las instituciones, pues se inhibe que sean ellas mismas las que enfatizen o prioricen sus áreas de desarrollo a partir de su sello y de sus propias capacidades.
- El proyecto también tensiona la diversidad de las instituciones al redefinir el concepto de autoevaluación institucional para la acreditación, poniéndolo en relación con los criterios y estándares de calidad² (art. 81, N° 15, que reemplaza la letra a) del art. 16 de la ley 20.129). Hasta hoy, la evaluación se ha centrado fundamentalmente en la verificación del cumplimiento oportuno y satisfactorio de los objetivos y propósitos definidos en la misión y fines institucionales (no en los criterios de evaluación).
- El Sistema Común de Acceso de la propuesta, que busca promover mecanismos de admisión objetivos y transparentes, contempla una institucionalidad que no representa adecuadamente la diversidad de las instituciones y sus estudiantes. En efecto, el comité técnico encargado de la definición de los instrumentos de acceso al sistema universitario tendrá una participación mayoritaria de rectores (o sus representantes) del CRUCH³ y de los centros de formación técnica estatales, no previendo la participación de la diversidad de IES que conforman el sistema (art. 11).
- Resulta deseable y necesaria la diversidad de proyectos en el ámbito de formación Técnico Profesional. El proyecto plantea el fortalecimiento de este tipo de formación, pero el desarrollo de esta materia es débil. Se contempla la elaboración de una Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional (art. 15), para lo cual se prevé la creación de un Consejo Asesor (art. 16), pero no se definen las condiciones que permitan implementarlo, como recursos, orgánica, etc.

3. Concepto de Autonomía

El proyecto de ley define el concepto de autonomía que lo sustenta, a través de las siguientes declaraciones:

² La definición vigente señala lo siguiente: consiste en un proceso analítico que consulta diferentes fuentes, tanto internas como externas a la institución, que, identificando los mecanismos de autorregulación existentes y las fortalezas y debilidades de la institución con relación a ellos, busca verificar el cumplimiento oportuno y satisfactorio de los objetivos y propósitos definidos en su misión y fines institucionales.

La definición propuesta en el proyecto señala: examen crítico y analítico que realizan las instituciones de educación superior, utilizando diferentes fuentes, tanto internas como externas, para identificar y determinar, de modo sistemático y objetivo, sus fortalezas y debilidades en las dimensiones sometidas al procedimiento de acreditación, en relación con los criterios y estándares de calidad y con los fines que se propone la institución.

³ El comité de acceso del subsistema universitario estará integrado por cinco rectores CRUCH y uno de universidad privada adscrita a gratuidad.

El Sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida ésta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales, dentro del marco establecido por la ley. Asimismo, las instituciones de educación superior deben ser independientes de limitaciones a la libertad académica y de cátedra, provenientes de controladores o entes externos a la misma, orientando su ejercicio al cumplimiento de los fines y demás principios de la educación superior, buscando la consecución del bien común y el desarrollo del país y sus regiones.

La autonomía comprende la dimensión académica, económica y administrativa, de conformidad a la ley y, en especial, las normas del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

La experiencia internacional muestra declaraciones de autonomía consistentes con la utilizada en el PDLES. En esa línea se encuentra la Declaración de Bolonia (1988) que en su Carta Magna hace referencia a la autonomía de las universidades, señalando que *“La universidad es una institución autónoma en el centro de las sociedades, organizada de manera diferente debido a su ubicación geográfica y patrimonio histórico; produce, examina, evalúa y transmite la cultura mediante la investigación y docencia. Para satisfacer las necesidades del mundo que la rodea, su investigación y docencia debe ser moralmente e intelectualmente independiente de toda autoridad política y poder económico”*.

Además, la declaración de Bolonia también señala que una institución autónoma tiene el derecho de determinar su estructura organizacional y administrativa, decidir sus prioridades, gestionar su presupuesto, contratar el personal y determinar la admisión de estudiantes, decidir el contenido y forma de la docencia e investigación -o a lo menos un número de esos derechos-; aclarando luego que el grado de autonomía se define de acuerdo con la legislación de cada país.

Según el informe de la OECD de 2003, las IES de los países miembro cuentan con una autonomía suficiente para determinar sus propias políticas y prioridades en un amplio rango de actividades; sin embargo, existen diferencias en el grado de autonomía según la dimensión y entre países. En algunas dimensiones de la autonomía como la determinación de la estructura académica y los contenidos de los cursos, existía gran autonomía, pero, en otros ámbitos, como las políticas de endeudamiento o la determinación de aranceles, había mayor regulación.

El año 2006, un informe de la Comisión Europea estableció como prioridad la definición de nuevos marcos de regulación, destacando la necesidad de mayor autonomía institucional junto con una mejor rendición de cuentas. Luego, al año 2007, el Consejo de la Unión Europea justificó la necesidad de mayor autonomía no solo para que las instituciones pudieran responder adecuadamente a las expectativas de la sociedad, sino que también la declaró como crucial para el desarrollo de la investigación (Bergan et al.; 2016).

Un estudio exploratorio del año 2009, elaborado por la Asociación Europea de Universidades (*European University Association*), recoge la percepción y experiencia en el ejercicio de la autonomía en universidades de 34 países europeos. El estudio utilizó las dimensiones de la autonomía de la declaración de Lisboa (2007): académica (relacionada con la independencia para la definición de perfiles académicos, creación y cierre de carreras, determinación de los contenidos de los programas, roles y responsabilidades, procesos de admisión de estudiantes); financiera (referida a la independencia para obtener y distribuir recursos, capacidad para cobrar aranceles, acumular excedentes, ser propietario de terrenos e infraestructura), organizacional (estructura de gobernanza, capacidad para definir autoridades y asignar responsabilidades) y

de gestión de recursos humanos (independencia para la contratación del personal, determinación de remuneraciones) (EUA, 2010; Estermann & Nokkala, 2009).

El estudio concluyó que en todos los países estudiados se entiende la rendición de cuentas como contraparte relevante a la autonomía y que, en general, existe una brecha entre la autonomía formal (autonomía declarada) y el grado real de independencia de las instituciones. Además, la mayor parte de los países cuenta con un marco regulatorio que define la rendición de cuentas y la estructura organizacional del sistema. En contraste, uno de los aspectos críticos levantado por la investigación dice relación con la autonomía financiera, pues en este ámbito las universidades ven limitada su capacidad de planificación debido a la mirada de corto plazo del financiamiento. Por último, el estudio también recoge aspectos críticos relacionados con la gobernanza, como el nombramiento de contrapartes inexpertas y la definición de nuevas estructuras que no cuentan con una mirada de largo plazo y que no prevén el desarrollo de las capacidades necesarias para hacer frente a sus nuevas exigencias (Estermann & Nokkala, 2009).

Para concluir el análisis del concepto de autonomía, cabe mencionar su estrecha relación con el concepto de calidad. Resulta orientador en este sentido el Código de Gobernanza para la Educación Superior del Reino Unido, que afirma *“la autonomía es la mejor garantía de calidad y prestigio internacional”* (CUC, 2014) y el concepto trabajado por el grupo de expertos encargado del seguimiento del Proceso de Bolonia *“la libertad académica y la autonomía institucional son importantes para mejorar la calidad -excelencia- de la educación superior y de la investigación. Los nuevos conocimientos no se pueden desarrollar si los dogmas establecidos no pueden ser cuestionados. Así, la calidad de la educación y de la investigación depende de la libertad académica y de la autonomía institucional”*.

3.1 Tensiones entre el concepto de Autonomía y la Ley de Educación Superior propuesta

- El financiamiento institucional para la gratuidad determina los aranceles (art. 88 a 91), vacantes (Párrafo 4° Regulación de las vacantes de las IES, art. 101) y cuotas (art. 82, letra d), lo que restringe la autonomía financiera, académica y de gestión de las IES, pudiendo tener efectos negativos en la calidad de las mismas.
- La nueva definición del Sistema Común de Acceso, centralizado en la Subsecretaría y ligado al mecanismo de financiamiento (art. 83, letra c) también puede tensionar la autonomía de las instituciones. La propuesta abre espacio a las IES para diseñar algunos mecanismos propios de admisión, no obstante ellos también deben ser aprobados por la Subsecretaría, previa consulta al comité de acceso (art. 10).
- Las IES acreditadas por 4 años deben solicitar autorización a la CNA para abrir sedes o impartir nuevas carreras en áreas del conocimiento distintas a las evaluadas en el último proceso de acreditación (art. 81, N° 27, que incorpora el nuevo art. 25 ter a la ley 20.129). Aquí, junto con tensionarse la autonomía, se confunden funciones y mecanismos de control con los de aseguramiento de la calidad, y se confunde calidad con reconocimiento oficial.
- En cuanto a la Superintendencia, si bien se valora su creación y se comprende la necesidad de dotarla de las atribuciones necesarias para desempeñar sus funciones, se sugiere contemplar disposiciones orientadas a evitar la arbitrariedad en la función normativa (ente colegiado; participación y consulta de los interesados).

4. Concepto de Gobernanza

El año 2003, la OECD analizó en un informe los cambios en la gobernanza en educación superior, originados principalmente por el contexto dinámico que enfrentaba a partir de los desafíos propios del crecimiento en matrícula, las mejoras en el acceso y equidad, junto a la necesidad de creación de conocimiento e investigación y de cumplir con las altas expectativas respecto de su contribución al desarrollo económico y social. Así, en este contexto nuevo y complejo resultaba evidente que la gestión directa por parte del Estado no era la más apropiada y la tendencia internacional fue hacia la delegación de mayor autonomía a las instituciones de educación superior. A cambio, aumentó la exigencia respecto de la rendición de cuentas y la definición de nuevas formas de gobernanza al interior de las instituciones y de los sistemas de educación superior. De esta forma, los sistemas en su conjunto se orientaron a desarrollar mecanismos que permitieran un adecuado balance entre la misión académica, la capacidad ejecutiva y la viabilidad financiera de las instituciones (OECD, 2003; OECD, 2019; Eurydice, 2008).

La gobernanza en educación superior puede ser entendida como la coordinación externa e interna de la educación e investigación, y tiene componentes tanto formales como informales para articular los derechos y responsabilidades de cada uno de los actores e instituciones que conforman el sistema, incluyendo también las reglas de interacción entre ellos (ESMU, 2009).

Por otra parte, “buena gobernanza” se refiere a la estructura que, junto con preservar la integridad académica de las instituciones, las sitúa en conexión con su entorno, de manera que puedan responder de la mejor manera a las necesidades, demandas y expectativas de éste. A su vez, las formas de gobernanza balancean la autonomía de las instituciones con la necesaria rendición de cuentas. Es por ello que las tendencias antes descritas hacia la mayor autonomía de las IES, ha llevado a un cambio desde la auto-gobernanza académica en una comunidad cerrada, hacia modelos de gobernanza que distribuyen la responsabilidad, la rendición de cuentas y la toma de decisiones, de manera interna y externa, considerando tanto a los actores que conforman los gobiernos al interior de las instituciones, como entre las agencias que forman parte del sistema en su conjunto (Eurydice, 2008).

La tendencia internacional a principios de siglo fue entender el grado en que las instituciones ejercían su autonomía y desarrollaban sus fortalezas, manteniendo la coherencia del sistema en general. En este sentido, se revisaron los alcances de la gobernanza en cinco aspectos fundamentales (OECD, 2003): la libertad de las IES para hacerse cargo de su quehacer en general, la dependencia del financiamiento estatal o la posibilidad de generar recursos propios, los mecanismos de control y aseguramiento de la calidad, capacidad de gobernanza de las IES y nuevos roles.

Uno de los objetivos de la gobernanza es evitar la mala gestión o la existencia de vínculos y dependencias inadecuados entre las instituciones que conforman el sistema. Para ello resulta crucial contar con definiciones claras y delimitadoras de las responsabilidades -por ejemplo, distinguiendo entre la gestión del día a día y la planificación estratégica-, contar con cierta flexibilidad para responder a necesidades cambiantes y garantizar independencia, para prevenir y evitar conflictos de interés (OECD, 2010).

Construir un marco de funcionamiento que permita la coordinación adecuada de todos los componentes del sistema, es clave en la mejora continua de la calidad en educación superior y requiere de la construcción de capacidades de gobernanza y de instalación de estructuras efectivas para su despliegue (AGB, 2013; Zaman, 2015).

4.1 Tensiones entre el concepto de Gobernanza y la Ley de Educación Superior propuesta

- La propuesta considera un control de cumplimientos mínimos asociado al Reconocimiento Oficial, un proceso de licenciamiento ante el CNED para instituciones en formación y la acreditación ahora obligatoria de las Instituciones de Educación Superior autónomas, junto con el control permanente del mantenimiento de dichos requisitos mínimos por parte de una Superintendencia. Asimismo, se recurre al Administrador Provisional en el caso que la institución no sea acreditada, lo que transforma al AP -pensado originalmente como una intervención en un caso extremo de inviabilidad institucional- en una figura de intervención regular en otro tipo de situaciones, sin que se contemple un cambio del perfil y funciones de éste (art. 119, modifica art. 6 de la Ley N° 20.800), agregando letra f)). La fundamentación y articulación de todos estos elementos, que por momentos confunden control de estándares mínimos de funcionamiento con el aseguramiento de la calidad y la mejora continua, requeriría aún de algunas precisiones.

En efecto, existe el riesgo de superposición de ciertas funciones de los organismos que componen el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, lo que exigirá grados de coordinación importantes. Por ejemplo:

- Las facultades de interpretación de la Superintendencia de las “normas que regulan la educación superior”, alcanza incluso a las normas dictadas por la CNA o por el CNED en la acreditación o el licenciamiento respectivamente.
 - Las facultades fiscalizadoras no excluyen a las instituciones que se encuentran en licenciamiento al alero del CNED.
- Es deseable que el resguardo a la fe pública y los mecanismos para la rendición de cuentas vayan más allá del control externo. El proyecto de Ley requiere mayor desarrollo en este ámbito, pues la rendición de cuentas se menciona solo una vez en todo el documento y asociado exclusivamente al cumplimiento de requisitos (art. 2, principio j).
 - Corresponderá a la Subsecretaría constituir y coordinar un comité técnico de acceso para el subsistema universitario y otro para el subsistema técnico profesional, cuyo objeto será definir los instrumentos del Sistema de Acceso (art. 11). La experiencia internacional sugiere que esta función técnica, de crucial relevancia para el funcionamiento del sistema, debiese ser delegada en un organismo que trascienda los ciclos de la administración.
 - Se declara el sistema de provisión mixta, pero a la vez se establece -emulando lo que ocurre en la educación escolar- al Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría, como el órgano rector (art. 4) sin clarificar lo que ello significa y las implicancias que tiene para las Instituciones de Educación Superior, consideradas autónomas, y para el sistema en su conjunto.
 - No se desarrolla suficientemente la coordinación entre el Estado y las Instituciones de Educación Superior. Si bien es función de la Subsecretaría general instancias de participación y diálogo con las instituciones (art. 7 letra g), la única relación que se regula

más claramente es aquella con el CRUCH (art. 5), el cual se instituye como un organismo asesor del Ministerio en diversas materias. No hay otras instancias semejantes que agrupen a otros tipos de instituciones.

- En cuanto a la Superintendencia, se valora su creación, pues es necesario verificar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el sector y que las instituciones destinen los recursos a los fines que le son propios, supervisar su viabilidad financiera, proteger los derechos de los estudiantes y contar con información accesible y completa sobre el Sistema de Educación Superior. Sin embargo, es necesario definir mejor el objeto de la Superintendencia, incorporando la labor preventiva que debe desarrollar (indicadores de alerta temprana).

Además, respecto de este nuevo organismo es necesario revisar algunos aspectos, tales como los siguientes:

- Procedimientos establecidos para la contratación con entidades relacionadas (art. 73 al 80).
- Se exige contabilidad completa y no normas NIIF (art. 36).
- Revisión de algunas infracciones como la limitación al gasto en publicidad (art. 53, letra h), infracción gravísima) y condicionar la rendición de exámenes u otras evaluaciones o el otorgamiento de títulos, diplomas o certificaciones a exigencias pecuniarias, distintas al pago de aranceles previamente establecidos por la institución de educación superior en su reglamentación e informados a los estudiantes al momento de suscribir el contrato respectivo (infracción grave, art.54, letra e), pues se contraponen con la LGE (art. 11).

Referencias

- ACE (2012). *On the Importance of Diversity in Higher Education*. American Council on Education, Leadership and Advocacy. Disponible en: <http://www.acenet.edu/news->
- AGB (2013). Building Public Governing Board Capacity: Suggestions and Recommendations to Governors and State Legislatures for Improving the Selection and Composition of Public College and University Board Members. *State Policy Brief*, June. Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
- Bergan, D., Egron-Polak, E. & Sijbolt, N. (2016). *Academic Freedom and Institutional Autonomy – What role in and for the EHEA?* Background document for the thematic session at the meeting of the Bologna Follow-Up Group. Bratislava, December 8 – 9, 2016
- Birnbaum, R. (1983), *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco: Josseys-Bass.
- Bogue, G. (1998). Quality assurance in higher education: The evolution of systems and design ideals. *New Directions for Institutional Research*, 99, 7–18.
- CNA (2017). *Planteamientos de la Comisión Nacional de Acreditación en materias de aseguramiento de la calidad contenidas en la indicación sustitutiva al proyecto de ley sobre educación superior*.
- CNED (2015). Posicionamiento del Consejo Nacional de Educación respecto a los antecedentes de la Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior. Disponible en: <http://cned.cl/publicacion/opinion-del-cned-respecto-los-antecedentes-de-la-reforma-al-sistema-de-educacion>
- Cullen, J., Joyce, J., Hassall, T., & Broadbent, M. (2003). Quality in higher education: From monitoring to management. *Quality Assurance in Education*, 11(1), 5–14.
- Commonwealth of Learning (2009). *Quality assurance toolkit: Distance higher education institutions and programmes*. Disponible en: <http://oasis.col.org/handle/11599/105>
- CUC (2014). *The Higher Education Code of Governance*. Committee of University Chairs, December issue.
- ENQA (2014). *The Concept of Excellence in Higher Education*. Occasional Papers 20. European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- ESMU (2009). *Higher Education Governance Reforms Across Europe*. European Centre for Strategic Management of Universities.
- Esterman, T & Nokkala, T (2009). *University Autonomy in Europe I. Exploratory Study*. European University Association.
- EUA (2009). *Institutional Diversity in European Higher Education*. Tensions and challenges for policy makers and institutional leaders. European University Association.
- EUA (2010). *Lisbon Declaration*. Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose. European University Association.
- Eurydice (2008). *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Eurydice, the information network on education in Europe.
- Ewell, P. (2010). Twenty years of quality assurance in higher education: What's happened and what's different? *Quality in Higher Education*, 16(2), 173–175.
- Green, D. (Ed.). (1994). *What is Quality in Higher Education?* London, UK: Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Harris, M. (2013). *Understanding Institutional Diversity in American Higher Education*: ASHE Higher Education Report, 39:3.
- Harvey, L. (2005). *A history and critique of quality evaluation in the UK*. *Quality Assurance in Education*, 13(4), 263–276.
- Harvey, L. & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9–34.

- Harvey, L., & Williams, J. (2010). Fifteen years of quality in higher education. *Quality in Higher Education*, 16(1), 3–36.
- Martin, M. & Stella, A. (2007). *External quality assurance in higher education: Making choices*. Paris, France: United Nations.
- Mishra, S. (2007). *Quality assurance in higher education: An introduction*. Bangalore, India: National Assessment and Accreditation Council.
- Nicholson, K. (2011). *Quality assurance in higher education: A review of the literature*. <http://ccl.mcmaster.ca/COU/pdf/Quality%20Assurance%20Literature%20Review.pdf>
- OECD (2003). *Changing Patterns of Governance in Higher Education*. Education Policy Analysis. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf>
- OECD (2010). *Governance and quality guidelines in Higher Education*. A Review of Governance Arrangements and Quality Assurance Guidelines. Fabrice Hénard, Alexander Mitterle.
- Peterson (1999). *Internationalizing quality assurance in higher education*. Washington, DC: Council for Higher Education Accreditation.
- QAAHE (2012). *The UK quality code for higher education: A brief guide*. Quality Assurance Agency for Higher Education. <http://www.qaa.ac.uk/en/Publications/Documents/quality-code-brief-guide.pdf>
- Schindler, L., Puls-Elvidge, S., Welzant, H., & Crawford, L. (2015). Definitions of quality in higher education: A synthesis of the literature. *Higher Learning Research Communications*, 5(3), 3-13.
- Teichler, U. (2008), Diversification? Trends and explanations of the shape and size of higher education, *Higher Education*, 56 (3), 349-379.
- Van Vught, F. (2008), Mission diversity and reputation in higher education, *Higher Education Policy* 21, 151- 174.
- Vlăsceanu, L., Grünberg, L., & Pârlea, D. (2007). *Quality assurance and accreditation: A glossary of basic terms and definitions*. Bucharest: UNESCO.
- Westerheijden, D. F., Stensaker, B. & Rosa, M. (2007). Introduction. In D. Westerheijden, B. Stensaker, & M. Rosa (Eds.), *Quality Assurance in Higher Education* (pp. 1–11). Dordrecht: Springer.
- Westerheijden, D. F. (2016). *Trends in Quality Assurance and Quality Enhancement*. Keynote presentation at CNED XXI Seminario internacional. Consejo Nacional de Educación.
- Zaman, K. (2015). Quality guidelines for good governance in higher education across the globe. *Pacific Science Review B: Humanities and Social Sciences* 1-7.
- Ziegele, F. (2013). Classification of Higher Education Institutions: The European Case. *Pensamiento Educativo*. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana 2013, 50(1), 76-95