



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

IESALC

Instituto Internacional para  
la Educación Superior  
en América Latina y el Caribe

ess

Educación  
Superior y  
Sociedad



22

ASEGURAMIENTO  
DE LA CALIDAD  
EN AMERICA LATINA

Instituto Internacional de Unesco para la  
Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), 2017  
Educación Superior y Sociedad (ESS)  
Nueva etapa  
Colección 25.º aniversario  
Vol. 22  
ISSN 07981228 (formato impreso)  
ISSN 26107759 (formato digital)  
Publicación semestral

**:: COORDINADORA TEMÁTICA**

María José Lemaitre

**:: EQUIPO DE PRODUCCIÓN**

Andrés Croquer	Sara Maneiro
Ayuramí Rodríguez	Yeritza Rodríguez
Débora Ramos	Yuliana Seijas
César Villegas	Zulay Gómez
José Quinteiro	

**:: CORRECCIÓN DE ESTILO, DISEÑO GRÁFICO  
Y DIAGRAMACIÓN**

Alba Maldonado Guzmán

**:: TRADUCCIÓN**

Yara Bastidas

Apartado Postal N° 68.394  
Caracas 1062-A, Venezuela  
Teléfono: +58 - 212 - 2861020  
E-mail: [ess@unesco.org.ve](mailto:ess@unesco.org.ve) / [esosa@unesco.org.ve](mailto:esosa@unesco.org.ve)

Educación Superior y Sociedad (ESS) es una publicación registrada en las siguientes bases de datos e índices:

• **IRESIE:**

Índice de Revistas de Educación Superior  
e Investigación Educativa  
<http://www.unam.mx/cesu/iresie>

• **REVENCYT:**

Índice de Revistas Venezolanas  
de Ciencia y Tecnología  
<http://www.revencyt.ula.ve>

## **COMISIÓN DE ARBITRAJE**

• **Miembros Institucionales**

Ayuramí Rodríguez (UNESCO -IESALC)  
César Villegas (UNESCO-IESALC)  
Débora Ramos (UNESCO -IESALC)  
Elizabeth Sosa (UNESCO IESALC)  
Luis Bonilla (UNESCO -IESALC)

• **Miembros Nacionales (Venezuela)**

Humberto González (UPEL-IPC)  
Miren de Tejada (UPEL-IPC)  
Enrique Ravelo (UPEL-IPC)  
Moraima González (UPEL-IPC)  
Lidmi Fuguet (UPEL-IPC)  
Enoé Texier (UCV)  
María Cristina Parra-sandoval (LUZ)

• **Miembros Internacionales**

Estela Miranda (UNC-Argentina)  
Laura Phillips (AUALPI-Colombia)  
Pedro A. Melo  
(Universidad Federal de Santa Catarina-Brasil)

TODOS LOS TRABAJOS AQUÍ PUBLICADOS HAN SIDO ARBITRADOS



# ess

## Educación Superior y Sociedad



### **Educación Superior y Sociedad (ESS)**

Colección 25.º Aniversario

#### **DIRECTOR UNESCO-IESALC**

Pedro Henríquez Guajardo

#### **CONSEJO CONSULTIVO EDITORIAL INTERNACIONAL**

Francisco Tamarit

Marco Díaz

María José Lemaitre

René Ramírez

Miriam da Costa

#### **EDITORA GENERAL**

Elizabeth Sosa

La dirección editorial de **Educación Superior y Sociedad (ESS)** no se hace responsable de las opiniones, datos y artículos publicados, recayendo las responsabilidades que de los mismos se pudieran derivar sobre sus autores.



# ess

## Educación Superior y Sociedad

EDICIÓN ANIVERSARIA  
25  
AÑOS

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, es una publicación semestral, editada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la Unesco, con sede en Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, está consagrada a publicar resultados de Investigaciones; identificar brechas del conocimiento y nuevas prioridades de investigación; traer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; promover la investigación en y sobre la educación superior; disseminar información sobre políticas y buenas prácticas; contribuir al establecimiento de puentes entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas; facilitar y estimular arenas internacionales e interdisciplinarias para el intercambio de ideas, experiencias y el debate crítico, estimular la organización de redes y la cooperación entre actores, fortaleciendo las condiciones para la innovación de la educación superior; fortalecer una plataforma comunicacional para investigadores y un repositorio de investigaciones relacionadas con la educación superior en los distintos países de la región. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Colección 25.º Aniversario, se consolida como un órgano de circulación científica que responde a la misión encomendada desde enero de 1990 y es consecuente con los objetivos misionales de hacer del conocimiento un valor social, para un diálogo de saberes desde la contextualidad local, transitando la transformación para un nuevo consenso en el desarrollo humano sostenible en la región.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, is bi-annual journal published by the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC) of Unesco, located in Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)** is dedicated to publishing research results; Identify knowledge gaps and new research priorities; bringing to the domain of debate current issues and problems; promoting research in and on higher education; disseminating information about policies and good practices; contributing to the establish bridges between research results and policy formulation; facilitating and fostering international and interdisciplinary arenas for the exchange of ideas, experiences and critical dialogue, fostering the organization of networks and cooperation among social actors, strengthening the conditions for innovation in higher education; reinforcing a communications platform for researchers and a repository of research related to higher education in the different countries of the region. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Anniversary Stage - 25 Years of disseminating knowledge is consolidated as an organ of scientific circulation that responds to the mission entrusted since January 1990 and is consistent with the missionary objectives of making knowledge a social value, for a dialogue of knowledge from the local contextuality, passing the transformation for a new consensus in the sustainable human development in the region.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, est une publication semestrielle, publiée par l'Institut international pour l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans les Caraïbes (IESALC) de l'Unesco, basée à Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, se consacre à la publication des résultats de la recherche; identifier les lacunes dans les connaissances et les nouvelles priorités de recherche; ramener le niveau de débat des questions et des problèmes actuels; promouvoir la recherche et l'enseignement supérieur; diffuser des informations sur les politiques et les bonnes pratiques; contribuer à la construction de ponts entre les résultats et la politique de recherche; faciliter et encourager les arènes internationales et interdisciplinaires pour l'échange d'idées, d'expériences et un débat critique, stimuler l'organisation de la mise en réseau et la coopération entre les acteurs, le renforcement des conditions de l'innovation dans l'enseignement supérieur; construire une plate-forme de communication pour les chercheurs et un référentiel de la recherche liée à l'enseignement supérieur dans les différents pays de la région. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Collection 25e anniversaire, elle-même a mis en place en tant qu'organe de scientifique exceptionnel qui répond au confiée depuis Janvier 1990 et est compatible avec les objectifs de la mission de faire la connaissance d'une valeur sociale, un dialogue de la mission de connaissances à partir contextualité locale, en passant la transformation à un nouveau consensus sur le développement humain durable dans la région.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, em uma Carta Semestral, editada pelo Instituto Internacional para a Educação Superior em América Latina e Caribe (IESALC) da Unesco, sede em Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, é consagrada a resultados públicos de Investigações; Identificar brechas do conhecimento e novas prioridades de investigação; Trainar al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; Promover a investigação e a educação superior; Disseminar informações sobre políticas e boas práticas; Contribuir para o estabelecimento de puentes entre os resultados da investigação ea formulação de políticas; Facilitar e analisar as arenas internacionais e interdisciplinares para o intercâmbio de ideias, as experiências eo debate crítico, estimular a organização de redes e a cooperação entre actores, fortalecer as condições para a inovação da educação superior; Fortalecer uma plataforma de comunicação para os investigadores e um repositório de investigações relacionadas com a educação superior nos diferentes países da região. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Colección 25.º Aniversário, consolidado como um órgão de divulgação científica que responde à missão encomendada desde janeiro de 1990 e é consecutivo com os objetivos misionais de fazer um conhecimento social, para um diálogo de saberes La contextualidad local, transitando a transformação para um novo consenso no desenvolvimento humano sustentável na região.

# ÍNDICE DE CONTENIDO

## :: PRESENTACIÓN

- **María José Lemaitre** 11  
Directora Ejecutiva Centro Interuniversitario de Desarrollo  
Andino (CINDA)

## :: ARTICULOS

- **Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) de Paraguay. Regulación versus mejora continua de la calidad de la educación superior: equilibrio entre la evaluación externa y gestión interna, en el marco de la autonomía institucional.** 21  
Gerardo Gómez Morales Morales  
ANEAES, Paraguay  
Norma Marecos Cáceres Cáceres  
Directora Ejecutiva ANEAES, Paraguay
- **Control de calidad como asunto disputado en la gobernanza de la educación superior chilena.** 43  
José Joaquín Brunner  
Universidad Diego Portales (UDP)  
Chile

- Educación superior de calidad y acreditación en México. El caso del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).**

Vicente López Portillo  
Director General de COPAES

**65**
- Evaluación de la calidad y su acreditación en Cuba: actualidad y retos en el contexto de la Agenda Educativa 2030.**

Marcia Esther Noda Hernández  
Secretaria Ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional (JAN),  
Cuba

**87**
- Sistemas de evaluación de calidad y control político-administrativo.**

Alfonso Muga Naredo  
Presidente, Comisión Nacional de Acreditación (CNA),  
Chile  
Alejandro Sotomayor Brulé  
Jefe Departamento de Agencias y Pregrado, CNA

**111**
- Aseguramiento de la calidad de la educación superior.**

Raúl Aguilera  
Presidente ANEAES, Paraguay  
Secretario, Red Iberoamericana para El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, RIACES

**131**
- Fortalezas y debilidades de la educación superior costarricense. Una aproximación desde la evaluación por pares durante la acreditación.** José Miguel Rodríguez - García

Investigador, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES),  
Costa Rica

**155**

## PRESENTACIÓN

**María José Lemaitre**

CINDA, Chile

Desde inicios de la década de los noventa, el tema del Aseguramiento de la Calidad (AC) ha estado en la agenda de las políticas de educación superior en la mayoría de los países de la región iberoamericana.

Se trata de una nueva forma de organizar la relación entre las instituciones de educación superior y los gobiernos, en torno al eje de la responsabilización pública por la calidad de los procesos que se realizan y los resultados obtenidos.

El aseguramiento de la calidad tiene varios propósitos posibles: establecer criterios o estándares mínimos, que definen un umbral bajo el cual ninguna institución o programa debiera estar autorizado a operar en el país; certificar estándares de formación en los diferentes campos profesionales y programas de posgrado, conjuntamente con principios y prácticas de buena gestión de las instituciones; estimular el mejoramiento continuo de las instituciones y su desempeño. Todos están presentes en Iberoamérica, aunque con distintos énfasis en cada país.

Estos resguardos nacen y se difunden en respuesta a diversos fenómenos, tales como: la ampliación y diferenciación de las plataformas institucionales de educación terciaria; aparición de nuevos proveedores privados y de nuevas modalidades de enseñanza – aprendizaje; crecimiento de la matrícula, los programas y las certificaciones; creciente costo de los estudios superiores, tanto para la sociedad como para las personas; la internacionalización, con sus componentes de movilidad estudiantil y académica y de reconocimiento mutuo de grados y títulos.

Consistente con este panorama – descrito en detalle en el Informe Educación Superior 2016, publicado por CINDA<sup>1</sup> (Brunner y Miranda, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016

2016) – se ha preparado este número de la revista dedicado al aseguramiento de la calidad. Antes de describir brevemente sus contenidos, nos parece necesario presentar un breve panorama del aseguramiento de la calidad, tal como se presenta hoy en la región latinoamericana.

## **:: MECANISMOS NACIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA**

Un aspecto relevante que es preciso considerar es la presencia de una diversidad de mecanismos presentes en la región. Ya en el informe de CINDA de 2007 se reconoció que “cada país iberoamericano ha ido trazando su propio rumbo y explorando qué modalidades de evaluación y acreditación de instituciones y programas se acomoda mejor a sus necesidades y tradiciones, ordenamiento legal y prácticas académicas. El resultado es que existe ahora una enorme variedad de experiencias nacionales, las cuales sirven como base para múltiples procesos de aprendizaje y de intercambio”.<sup>2</sup>

En general, se observa una tendencia a la generación de sistemas complejos de AC, que buscan desarrollar actividades de control de calidad (autorización de funcionamiento de carreras o instituciones, por ejemplo) junto con garantía pública de calidad o acreditación, e incluso mecanismos de promoción y fomento de la calidad. En algunos casos esto se hace con un organismo único (CONEAU, en Argentina, por ejemplo), en otros a través de agencias diversas (en Chile coexisten el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y agencias privadas autorizadas por la CNA para la acreditación de carreras de pregrado).

Prácticamente todos los procesos de AC en América Latina son de iniciativa estatal. Sin embargo, los organismos responsables obedecen a una diversidad de modelos. Hay agencias propiamente gubernamentales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, República Dominicana, Uruguay Ecuador); públicas, pero autónomas (Colombia, Chile, Perú); privadas

---

1 Brunner, J.J., y D.A. Miranda. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago: CINDA, 2016. Ver en <http://www.cinda.cl/2016/11/16/informe-educacion-superior-en-iberoamerica-2016/#more>

2 Brunner, J.J. Educación Superior en Iberoamérica. Santiago: CINDA, 2007.

(Chile, Panamá); o vinculados a las universidades (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). En varios casos, como puede apreciarse, coexisten distintos tipos de agencia dentro de un mismo país.

En la mayoría de los países, el propósito principal es dar garantía pública de la calidad, mediante la instalación de mecanismos de acreditación de carreras de pregrado y en algunos casos, también de posgrado<sup>3</sup>. Sin embargo, sin perjuicio de este énfasis prioritario, surgen mecanismos de control mucho más prescriptivos y supervisores, dirigidos a las nuevas instituciones, a algunas de ellas o a ciertos programas definidos como 'de interés público'. Existe una tendencia, presente en países de fuera de la región, que buscan hacer de la AC un mecanismo regulatorio, incrementando la acción del estado con relación a las instituciones. Este fenómeno, evidente en el caso de Ecuador, se observa también en Argentina, Perú y Chile.

Los sistemas de la región enfatizan la acreditación de carreras o programas de grado (también llamadas de pregrado en algunos países), conducentes a un primer grado académico o título habilitante. Algunos países adicionalmente evalúan programas de posgrado, ya sea para autorizar su funcionamiento o para velar por la calidad de la formación prestada. Sin embargo, cada vez es más frecuente el énfasis en la evaluación o acreditación institucional. Además, existen algunos casos en que el foco está en la evaluación de individuos mediante la aplicación de exámenes de egreso.

Un propósito diferente, presente en Argentina, Chile y México, es la evaluación y acreditación de organismos acreditadores. En efecto, en estos países la agencia nacional tiene el mandato de evaluar y autorizar a organismos públicos o privados, responsables de ejercer funciones en el ámbito del AC. En el caso de Argentina, la autorización sólo se refiere a la evaluación institucional, pero en Chile y México son estos organismos autorizados

---

3 Existen diversos mecanismos de evaluación y acreditación de programas de posgrado, pero la definición acerca de qué constituye un programa de posgrado difiere según los países. Para Argentina y Colombia, estos programas incluyen las especializaciones y los distintos tipos de maestría. Para Chile, se trata sólo de programas de maestría académica y doctorado, aunque la ley de aseguramiento de la calidad recientemente aprobada equipara a los programas de maestría aquellos correspondientes a la formación en especialidades del área de la salud.

los responsables de la acreditación de carreras y programas de pregrado.

En la tabla siguiente se muestra la distribución de países de acuerdo al foco de atención de los sistemas de AC:

Programas de grado o pregrado	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
Programas de posgrado	Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México
Instituciones	Argentina (solo evaluación), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panamá.
Individuos	Brasil, Colombia.

## **: : INICIATIVAS SUBREGIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**

Un aspecto interesante que es preciso considerar en el contexto latinoamericano es el de las iniciativas subregionales, que constituyen un aspecto innovador y pionero en el ámbito internacional. Entre estos se destaca el sistema ARCU-SUR, desarrollado en el marco del MERCOSUR, que ha definido perfiles de egreso y criterios de calidad para un conjunto de carreras, con el objeto de validar los títulos de grado de la región (aunque solo para efectos académicos) y promover la movilidad. Si bien no ha permitido avanzar significativamente en el reconocimiento de títulos habilitantes – proceso que depende de las universidades nacionales en la mayoría de los países –, ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de criterios de calidad equivalentes entre los distintos países, y en el caso de tres de ellos – Bolivia, Paraguay y Uruguay – contribuyó de manera importante al desarrollo de procesos nacionales de AC.

Una segunda experiencia en este sentido corresponde a Centro América, donde a partir de 1998, se desarrolló un programa destinado a instalar procesos de AC, denominado SICEVAES (Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior). Como consecuencia del programa se generó el Foro Centroamericano para la Acreditación de la Educación Superior, que reunió a universidades públicas y privadas, asociaciones profesionales y representantes de los gobiernos de los siete países centroamericanos; también se creó el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), que ha tenido un papel importante

en el desarrollo y promoción de la AC en la región, apoyando la creación de agencias especializadas regionales, como son ACAAI (para ingeniería y arquitectura), ACESAR (que opera en el sector agroalimentario y de recursos naturales) y ACAP (para programas de posgrado). Al mismo tiempo, ha promovido la creación de una red que agrupa a las agencias centroamericanas, tanto las que se encuentran operando como aquellas que están en pro-ceso de organización.

### **:: RED IBEROAMERICANA PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR (RIACES)**

Finalmente, en 2003 se creó la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), cuyos objetivos principales son promover el desarrollo de agencias de AC y de procesos de evaluación y acreditación en países miembros; apoyar el desarrollo de mecanismos de acreditación que puedan contribuir al reconocimiento de títulos, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, y a la integración educativa de la región; lograr el apoyo de organismos de cooperación nacionales e internacionales para la promoción de sistemas de AC; analizar los desarrollos de la ES con el fin de hacer del AC un instrumento eficaz para el mejoramiento continuo de las IES. Desde sus inicios, RIACES ha logrado convocar y dinamizar una comunidad regional de especialistas en aseguramiento de la calidad, generando instancias de aprendizaje compartido, de intercambio y de armonización.

### **:: LOGROS Y TAREAS PENDIENTES**

Un estudio desarrollado por CINDA , respecto del impacto de los procesos de AC sobre las universidades, mostró que en general han tenido un efecto positivo, tanto sobre los sistemas nacionales de educación superior como sobre gestión institucional y procesos de enseñanza – aprendizaje (Torre y Zapata 2016).

---

4 Lemaitre, María Jose, y Elisa Zenteno. Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Informe Educación Superior 2012. Santiago: CINDA, 2012. Ver en <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Aseguramiento-de-la-calidad-en-Iberoam%C3%A9rica-2012.pdf>

5 Torre, Daniela, y Gonzalo Zapata. «Impacto de procesos de aseguramiento de la calidad sobre las instituciones de educación superior: un estudio en siete países» en Lemaitre y Zenteno, op.cit., pp 115-152

Dicho estudio enfatizó la percepción de que el AC es un mecanismo regulatorio eficaz, y que ha contribuido a hacer más explícitas las expectativas relativas a la calidad de las instituciones de educación superior (IES).

En el campo de la gestión, ha generado cambios en la estructura administrativa y mejorado los sistemas institucionales de información, favoreciendo su uso (todavía incipiente) para apoyar la toma de decisiones.

En cuanto a la docencia, hay un reconocimiento creciente de la centralidad de la docencia, que todavía no logra traducirse en políticas concretas; sin embargo, se perciben efectos relevantes en la definición de perfiles de egreso, actualización curricular, estrategias pedagógicas, o dotación de recursos.

Sin embargo, tanto los resultados de ese estudio como el análisis comparado indican que la pertinencia y eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad dependerá en el próximo futuro de su capacidad para hacerse cargo de los cambios experimentados por la educación superior, considerando la diversidad de estudiantes, instituciones, programas o modalidades de aprendizaje; en cierto modo, de desarrollar una segunda generación de AC, que se haga cargo de aspectos como los siguientes:

- Necesidad de trabajar con definiciones flexibles y amplias (no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, estudiantes y demandas.
- Análisis de nuevos modelos institucionales, que haga posible avanzar y especificar esas definiciones más amplias de calidad.

Énfasis en resultados, sin dejar de lado la preocupación por insumos y procesos.

- Profesionalización de los evaluadores, tanto de quienes toman decisiones como del personal técnico y de los evaluadores externos, así como la regulación de conflictos de interés entre las partes involucradas en estos procedimientos.
- Vinculación de los procesos de control de calidad con otros instrumentos de política, mas no de manera lineal o directa sino buscando que se generen sinergias y comple-

mentaciones en interacción con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento, de información y otros.<sup>6</sup>

## **:: CONTENIDOS DE ESTE NÚMERO**

En esta edición de Educación Superior y Sociedad (ESS), hemos reunido un conjunto de siete artículos que miran el conjunto de los procesos de aseguramiento de la calidad desde distintas perspectivas.

Desde Paraguay, Gerardo Gómez Morales y Norma Marecos Cáceres, de ANEAES, analizan los retos que enfrentan las instituciones de educación superior, relacionados con la necesidad de ajustarse a criterios y procesos externos de aseguramiento de la calidad y a la vez, de avanzar en el desarrollo e implementación de sus propios procesos de autorregulación. El artículo cierra con la propuesta de líneas de política que pueden contribuir a generar una mayor conciencia del valor del aseguramiento de la calidad como un instrumento para apoyar a las instituciones en su proceso de mejora continua, y no como un fin en sí mismo.

José Joaquín Brunner, experto en el análisis de políticas comparadas de la Universidad Diego Portales, Chile, se refiere a la gobernanza de los sistemas de educación superior y el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad. El análisis del caso chileno permite avanzar hacia el análisis de las interacciones entre instituciones de educación superior, las fuerzas políticas del Estado y el gobierno y los resultados de la acción de los mercados relevantes para la educación superior, identificando las tensiones y contradicciones resultantes.

Alfonso Muga y Alejandro Sotomayor, presidente y profesional de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile, respectivamente, describen los principales elementos de los procesos de aseguramiento de la calidad, ubicándolos en el contexto del sistema de educación superior de Chile. Sobre esa base, avanzan hacia una forma de definir calidad que se haga cargo de la diversidad del sistema, y señalan la importancia de reconocer y valorar la

---

6 Por ejemplo, parecería evidente que una forma de relacionar acreditación con financiamiento sería restringir el financiamiento público sólo a aquellos programas e instituciones acreditados. Sin embargo, puede suceder que programas o instituciones estratégicos no logran la acreditación por no contar con recursos esenciales, y una decisión restrictiva podría entonces hacer imposible su recuperación.

acción de diversos actores en los procesos de aseguramiento de la calidad. Concluyen enfatizando la necesidad de avanzar hacia mecanismos de aseguramiento de la calidad que, mediante el uso eficaz de criterios y procedimientos de evaluación externa, promuevan y fortalezcan los mecanismos de gestión de la calidad al interior de las IES.

Marcia Noda, Directora de la Junta de Acreditación Nacional de Cuba, desde un contexto diferente al del artículo mencionado anteriormente, enfatiza una conclusión similar. El análisis de la experiencia de aseguramiento de la calidad en Cuba y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible y las políticas nacionales, plantea el desafío que significa pasar de una cultura de evaluación a una de gestión universitaria autónoma, pertinente, responsable y eficiente. El artículo concluye con un conjunto de recomendaciones concretas a los organismos de aseguramiento de la calidad, tendientes precisamente a abordar ese desafío.

Vicente López Portillo, Director General de COPAES, México, ubica su artículo en el contexto de la necesidad de avanzar hacia la calidad de la educación superior, definida en términos de pertinencia, idoneidad, eficacia, eficiencia, equidad e inclusión y su potencial de trascendencia, es decir, de permanecer en el tiempo y contribuir al desarrollo de las personas. A partir de allí, describe las estrategias definidas por México para promover una educación superior inclusiva y de calidad, los distintos organismos responsables de la implementación de dichas estrategias y las acciones desarrolladas por COPAES en este contexto.

Raúl Aguilera, Presidente de RIACES, analiza el tema de la calidad de la educación superior desde el punto de vista de su condición de bien público, y se refiere a la responsabilidad por su aseguramiento y garantía, destacando el rol del estado, de las propias instituciones de educación superior y de las agencias de aseguramiento de la calidad. Respecto de estas últimas, enfatiza la necesidad de concordar una definición de calidad y criterios de evaluación apropiados al contexto nacional, así como la importancia de la formación de pares evaluadores. Finalmente, destaca la necesidad de ajustar los modelos de aseguramiento de la calidad a los cambios experimentados por la educación superior, con el fin de velar por su pertinencia y actualización.

José Miguel Rodríguez, Encargado de Asuntos de Dirección en SINAE, Costa Rica, propone y aplica una metodología para evaluar el sistema de educación superior a partir de los informes emitidos por los pares evaluadores. La técnica propuesta permite hacer un

estudio transversal de fortalezas y debilidades, tanto por tipo de institución, como por área del conocimiento; asimismo, permite hacer un análisis similar al interior de una disciplina. Si bien el enfoque se refiere a los criterios y procedimientos utilizados por SINAES en Costa Rica, el artículo entrega antecedentes interesantes para su aplicación en otros países.

El conjunto de artículos reunido en este número es una muestra de la riqueza y del valor de los procesos de aseguramiento de la calidad en la región latinoamericana. Se trata de una experiencia valiosa, que es necesario difundir y hacer conocer, no solo en nuestro continente, sino en otras partes del mundo.

## NOTA BIOGRÁFICA

### :: **María José Lemaitre**

Socióloga, con estudios de posgrado en educación, es Directora Ejecutiva de CIN-DA. Ex presidenta de la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad (INQAAHE) y de RIACES (Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). Actualmente, integrante del Comité Consultivo de CHEA International Quality Group, en los Estados Unidos.

Estuvo a cargo del diseño e implementación de procesos de aseguramiento de la calidad en Chile entre 1990 y 2007; ha publicado numerosos artículos sobre educación secundaria y educación superior y prestado servicios de consultoría para instituciones de educación superior, gobiernos y organismos bi y multilaterales en Centro y Sudamérica, el Caribe, el Medio Oriente, África, Europa Oriental, Asia Central y el Sudeste Asiático.

### **Correo electrónico:**

mariajoselemaitre@gmail.com

## SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE CALIDAD Y CONTROL POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

- **Alfonso Muga Naredo**

Presidente Comisión Nacional de  
Acreditación (CNA), Chile

- **Alejandro Sotomayor Brulé**

Comisión Nacional de  
Acreditación (CNA), Chile

## :: Resumen

El artículo aborda los desafíos que enfrenta el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de la educación superior chilena en relación a la promoción de la calidad y el mejoramiento continuo de las instituciones y sus programas. Se presentan, en primer lugar, antecedentes sobre los cambios que experimenta este nivel educacional y que permiten contextualizar los progresos del Sistema. En segundo lugar, se analizan el alcance que ha tenido el aseguramiento externo de calidad y algunos impactos observables en las instituciones y programas. En base a esto, se revisan las tendencias presentes. Por último, se aborda la necesidad de armonizar el aseguramiento externo de la calidad

con el interno; de verificar externamente el cumplimiento de determinadas condiciones (accountability); y de acompañar externamente a una institución en su mejoramiento continuo (improvement). Estos desafíos deben reconocerse como relacionados aunque distintos, y su magnitud debe ser evaluada. Para su cumplimiento deben diseñarse caminos complementarios pero diferenciados.

**Palabras clave:** aseguramiento de la calidad, rendición de cuentas, mejoramiento continuo.

## :: Abstract

The article addresses the challenges faced by the National System of Quality Assurance in Chilean higher education in relation to the promotion of quality and the continuous improvement of institutions and their programs. It presents, first, a background on the changes in this level of education that allow to contextualize the progress of the system. Second, it analyzes the scope of external quality assurance and some observable impacts on institutions and programs. Based on this, current trends are reviewed. Finally, it addresses the need to harmonize external and internal quality assurance; verify ex-

ternally the compliance of certain conditions (accountability); and to accompany externally an institution in its continuous improvement. These challenges must be recognized as related but distinct, and its magnitude must be evaluated. Complementary but differentiated paths must be designed for their compliance.

**Key words:** quality assurance, accountability, continuous improvement

## :: Résumé

Cet article présente les défis que le système national d'assurance qualité de l'enseignement supérieur chilien confronte, en relation avec la promotion de la qualité et l'amélioration continue des institutions et de leurs programmes d'étude. En premier lieu, les origines des changements dans ce domaine de l'éducation sont présentées et permettent de mettre en contexte les processus du Système. En deuxième lieu, l'ampleur de l'assurance qualité externe et quelques impacts observables dans les institutions et programmes d'étude sont analysés. Sur cette base, les tendances actuelles sont observées. Finalement, le besoin

d'harmoniser l'assurance qualité externe avec l'interne, de vérifier de façon externe l'accomplissement de quelques conditions (accountability); et d'accompagner l'amélioration continue des institutions de manière externe (improvement) est abordé. Ces défis doivent être reconnus de façon similaire mais aussi distincte, et leur ampleur doit être évaluée. Pour son accomplissement, il est nécessaire de concevoir de chemins complémentaires mais différenciés.

**Mots-clés:** assurance qualité, reddition de comptes, amélioration continue

## :: **Resumo**

O artigo aborda os desafios enfrentados pelo Sistema Nacional de Garantia da Qualidade do ensino superior chileno em relação à promoção da qualidade e à melhoria contínua das instituições e seus programas. Ele apresenta, primeiro, antecedentes sobre as mudanças que este nível educacional experimenta e que permitem contextualizar o progresso do Sistema. Em segundo lugar, o escopo da garantia de qualidade externa e alguns impactos observáveis em instituições e programas são analisados. Com base nisso, as tendências atuais são revisadas. Finalmente, aborda a necessidade de harmonizar a garantia de qualidade externa

com o interno; verificar externamente o cumprimento de certas condições (responsabilidade); e para acompanhar externamente uma instituição em sua melhoria. Esses desafios devem ser reconhecidos como relacionados, embora diferentes, e sua magnitude deve ser avaliada. Caminhos complementares, mas diferenciados, devem ser projetados para sua realização.

**Palavras chave:** garantia de qualidade, prestação de contas, melhoria contínua

## **:: I. COBERTURA, EQUIDAD Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA**

El sistema de evaluación externa de la calidad, vigente en Chile, tiene su inicio formal el año 2007 con la puesta en marcha de la Ley 20.129 que estableció un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior. El diseño tuvo sus raíces en los años previos al 2000 con experiencias tales como la acreditación de programas de posgrado realizada por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (CONAP); la acreditación de carreras e instituciones realizada por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP); y otras iniciativas gremiales para la acreditación de especialidades médicas<sup>22</sup>.

Desde el año 2007, la educación superior chilena ha vivido un proceso paulatino de consolidación de aseguramiento de la calidad, reflejado en la acreditación de programas e instituciones y en el desarrollo de sistemas internos que propenden a dicho propósito en cada institución (IPSOS, 2010; OCDE, 2013).

Tal proceso de consolidación ha coexistido con otro de más larga data, el crecimiento sostenido de la matrícula desde los años 80, que a partir del 2011 ha experimentado un relativo estancamiento. Ahora bien, antes de dicho estancamiento, entre los años 2007 y 2011, se produjeron algunos cambios de tendencia importantes que modificaron la composición del sistema de educación superior no sólo cuantitativa sino también cualitativamente.

Un dato de la cobertura alcanzada respecto del grupo de edad respectivo y de la proveniencia de los estudiantes de acuerdo al nivel de ingreso de sus familias, se obtiene de sucesivos resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)<sup>23</sup>, los que proporcionan referencias sobre cobertura neta (número de estudiantes entre 18 y 24 años dividido por el número total de jóvenes de esa edad) y cobertura bruta (número total de estudiantes dividido por el número total entre 18 y 24 años).

---

22 Para más detalle, se puede revisar CNA (2007). El modelo chileno de acreditación de la educación superior. CNAP 1999-2007. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Acreditación.

23 Para los años 1999 y 2000 se han utilizado los datos de Ministerio de Desarrollo Social de Chile: Informe de Desarrollo Social Año 2013. Disponible en sitio [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl). Para los años 2011 y 2013 se han utilizado los datos de Ministerio de Desarrollo Social de Chile: CASEN 2013. Educación. Síntesis de Resultados. Santiago, 2015. Disponible en sitio [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl)

**Tabla 1.**  
**Cobertura neta y bruta de la educación superior según quintil de ingreso autónomo de los hogares**

COBERTURA NETA	1990	2000	2011	2013
QUINTIL I	4,0%	7,0%	21,4%	27,4%
QUINTIL II	6,3%	11,6%	27,5%	30,5%
QUINTIL III	10,4%	22,2%	27,7%	35,5%
QUINTIL IV	17,7%	33,2%	37,9%	40,8%
QUINTIL V	31,0%	52,0%	60,4%	57,5%
COBERTURA BRUTA	2011	2013		
QUINTIL I	26,6%	34,4%		
QUINTIL II	33,5%	38,4%		
QUINTIL III	39,7%	48,7%		
QUINTIL IV	55,1%	59,8%		
QUINTIL V	83,6%	89,6%		

Fuente: Encuestas Casen

A la vez, una revisión de las estadísticas del Consejo Nacional de Educación (CNEDE)<sup>24</sup>, permite observar las siguientes tendencias de la matrícula total de pregrado y de primer año del mismo nivel, según tipo de institución, tipo de título y tipo de jornada.

**Tabla 2.**  
**Composición de la matrícula de pregrado según institución, tipo de título y jornada.**

<b>Matrícula total de Pregrado</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento 2007/2011</b>	<b>Crecimiento 2011/2015</b>
Universidades	483.381	602.402	641.468	24,6%	6,5%
Institutos profesionales	146.243	252.055	369.689	72,4%	46,7%
Centros de formación técnica	83.575	134.856	141.413	61,4%	4,9%
TOTAL	713.199	989.373	1.152.570	38,7%	16,5%
<b>Matrícula primer año de pregrado</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento 2007/2011</b>	<b>Crecimiento 2011/2015</b>
Universidades	129.792	158.368	153.588	22,0%	-3,0%
Institutos profesionales	61.329	103.181	124.254	68,2%	20,4%
Centros de formación técnica	42.376	62.983	62.520	48,6%	-0,7%
TOTAL	233.497	324.532	340.362	39,0%	4,9%

24 Disponibles en [www.cned.cl](http://www.cned.cl), revisadas el 25 de noviembre de 2016.

<b>Matrícula total de pregrado</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento 2007/2011</b>	<b>Crecimiento 2011/2015</b>
Títulos Profesionales	534.701	697.434	770.373	30,4%	10,5%
Títulos Técnicos de Nivel Superior	155.289	265.963	353.475	71,3%	32,9%
Otros	23.209	25.976	28.722	11,9%	10,6%
<b>TOTAL</b>	<b>713.199</b>	<b>989.373</b>	<b>1.152.570</b>	<b>38,7%</b>	<b>16,5%</b>

  

<b>Matrícula primer año de pregrado</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento 2007/2011</b>	<b>Crecimiento 2011/2015</b>
Títulos Profesionales	148.109	185.185	173.357	25,0%	-6,4%
Títulos Técnicos de Nivel Superior	76.771	129.876	155.817	66,2%	20,0%
Otros	8.617	9.471	11.188	9,9%	18,1%
<b>TOTAL</b>	<b>233.497</b>	<b>324.532</b>	<b>340.362</b>	<b>39,0%</b>	<b>4,9%</b>

  

<b>Matrícula total de pregrado</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento 2007/2011</b>	<b>Crecimiento 2011/2015</b>
Diurno	563.184	738.366	815.465	31,1%	10,4%
Vespertino	146.507	237.506	309.238	62,1%	30,2%
Otros	3.508	13.501	27.867	284,9%	106,4%
<b>TOTAL</b>	<b>713.199</b>	<b>989.373</b>	<b>1.152.570</b>	<b>38,7%</b>	<b>16,5%</b>

  

<b>Matrícula primer año de pregrado</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento 2007/2011</b>	<b>Crecimiento 2011/2015</b>
Diurno	171.833	217.201	222.147	26,4%	2,3%
Vespertino	60.284	99.711	109.285	65,4%	9,6%
Otros	1.380	7.620	8.930	452,2%	17,2%
<b>TOTAL</b>	<b>233.497</b>	<b>224.532</b>	<b>340.362</b>	<b>39,0%</b>	<b>4,9%</b>

Fuente: [www.cned.cl](http://www.cned.cl)

De la revisión de las cifras contenidas en las Tablas 1 y 2 anteriores es posible extraer algunas tendencias: por ejemplo, el crecimiento de matrícula y cobertura en los tres quintiles de menores ingresos, ha sido mayor al crecimiento de los otros dos quintiles. Según la encuesta CASEN (2015), la tasa neta de cobertura alcanzó un 27,4% en el quintil de menores ingresos y un 35,5% en el quintil intermedio. Estos datos reflejan la existencia aún de brechas significativas con el quintil de mayores ingresos (57,5%); pero también un alza significativa y un acortamiento de dicha brecha respecto al año 2000, cuando el quintil de menores ingresos mostraba un 7% de cobertura y el intermedio un 22,2%, –el quintil de mayores ingresos, por su parte, tenía un 52% de cobertura neta–.

Otra tendencia destacable es la referida al crecimiento de la matrícula y de la participación relativa en carreras técnicas de nivel superior. La matrícula nueva

de este segmento creció un 69,2% en el período 2007-2011, para seguir creciendo un 20% en el período 2011-2015. La matrícula nueva de toda la formación de pregrado, en cambio, creció un 39% en el primer período y un 4,9% en el segundo.

Se observa también un mayor crecimiento de la matrícula y de la participación relativa de la jornada vespertina, así como de otras jornadas o modalidades distintas de la diurna. La jornada vespertina, por su parte, ha tenido un crecimiento superior al del sistema, pasando de una participación relativa del 21% a un 27%, en el 2007 y 2015, respectivamente. La matrícula de este tipo de programas se ha duplicado en el período. Por otra parte, las otras jornadas o modalidades, aunque siguen siendo en 2015 un 2,4% de la matrícula de pregrado, han crecido en forma acelerada entre 2007 y 2015 (285% entre 2007 y 2011, y 106% entre 2011 y 2015).

Ha aumentado también la participación relativa de los institutos profesionales en el sistema. La participación de este segmento en la matrícula total de pregrado ha pasado de 21% a 32% entre 2007 y 2015, mientras los demás han conservado o disminuido su presencia relativa.

Es sabido que el aumento de la cobertura en los quintiles de menores ingresos -si bien aún dista de la cobertura alcanzada por el quintil más alto- importa un aumento en el acceso de estos sectores a la educación superior y con ello una opción de avanzar en equidad. Es bastante plausible postular que el crecimiento de formas educacionales e institucionales distintas de la formación universitaria tradicional, está relacionado con el mayor acceso de los estudiantes de menores ingresos a la educación superior. También es razonable pensar que algunos programas, como los vespertinos, extienden este mayor acceso a generaciones mayores, ofreciendo lo que en otros países se llama segunda oportunidad.

No obstante, solo es posible plantear la existencia de una mayor equidad en el sistema, si se produce respecto de estudios que aseguren un determinado nivel de calidad; ésta, a su vez, se encuentra estrechamente ligada a la pertinencia, es decir, a la capacidad de las instituciones de responder a las necesidades de los estudiantes y del entorno.

## **:: II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE**

El aseguramiento externo de la calidad debiera generar impactos positivos sobre este atributo en instituciones y programas. Diversos estudios abordan el impacto de la acreditación en un amplio conjunto de universidades latino-

americanas y europeas (Torre & Zapata, 2012); en la gestión institucional de las universidades chilenas (Lemaitre, 2012b); y en carreras chilenas de pedagogía (CEPPE, 2015). Recientemente, en Chile, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) apoyó la realización de un estudio en la Universidad de Chile donde se identifican los impactos de la autoevaluación en el desarrollo paulatino –y no exento de dificultades– de una cultura de mejora continua<sup>25</sup>.

Un primer indicador de impacto es la cantidad de instituciones y programas que se han sometido a procesos de acreditación. Conviene recordar que un proceso de acreditación no solo es el resultado de una evaluación externa; implica, particularmente, cuando se realiza por primera vez, un esfuerzo significativo por reflexionar sobre las condiciones y la efectividad del propio quehacer; por definir los propósitos con mayor claridad y consistencia; por alcanzar un conjunto de criterios de calidad en materia de diseño y normativa de los estudios; y por verificar condiciones mínimas de operación.

Al año 2016<sup>26</sup>, el 88% de la matrícula de los centros de formación técnica estudia en instituciones acreditadas, así como el 80% de la matrícula de los institutos profesionales (el segmento de mayor crecimiento), el 89% de las universidades privadas no adscritas al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y el 100% de las universidades del CRUCH<sup>27</sup>.

Por otra parte, dos de cada tres estudiantes se encuentra matriculado en carreras que han sido, a su vez, acreditadas (CNA, 2016).

Prácticamente todas las instituciones cuentan con organismos internos de aseguramiento de calidad, que colaboran entre ellos en redes interinstitucionales. Por otra parte, cada vez es más frecuente, sobre todo a nivel universitario, que facultades, escuelas o departamentos, cuenten también con sus propias instancias en la materia.

Es importante revisar cómo han evolucionado algunos indicadores del sistema universitario que reflejan la calidad de las condiciones de operación. Uno de ellos, bastante importante, es la disponibilidad y composición del plantel académico. Como ya fue dicho, desde el año 2011 el sistema universitario ha ex-

---

25 Para mayor detalle, ver: Dooner, C.; Busco, C.; d'Alencon, A.; Salomone, A. (2016). Impacto de los procesos de autoevaluación en la gestión de pregrado y posgrado en la Universidad de Chile (2011-2014) (Vol. N°5). Santiago de Chile: Comisión Nacional de Acreditación. Serie Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad. Texto descargable en el siguiente link: [http://www.investigacion.cnachile.cl/archivos/cna/documentos/Cuaderno-2\\_Dooner-Digital.pdf](http://www.investigacion.cnachile.cl/archivos/cna/documentos/Cuaderno-2_Dooner-Digital.pdf)

26 Comisión Nacional de Acreditación: Cuenta Pública 2016.

27 El CRUCH agrupa a las 18 universidades estatales de Chile y 9 universidades privadas tradicionales

perimentado un relativo estancamiento en el crecimiento de su matrícula. Con todo, entre el 2011 y el 2015, el número de docentes ha aumentado un 27%. El número de doctores que componen este plantel ha aumentado un 52%. El número de académicos que están contratados a jornada completa ha aumentado un 62%, y el número de doctores contratados en similar jornada ha aumentado un 78%<sup>28</sup>. Sin embargo, la información disponible es insuficiente, para realizar un análisis semejante respecto de institutos profesionales y centros de formación técnica. En este ámbito hay menor evidencia de logros, especialmente en las entidades de menor tamaño. Precisamente, esta situación remarca la necesidad de reforzar los esfuerzos por el mejoramiento continuo.

Desde luego, el aseguramiento de la calidad no ha estado exento de dificultades y desafíos. En Dooner et al. (2016), se destacan algunas tensiones entre la autoevaluación y la cultura institucional; así, la autoevaluación es percibida a veces como una amenaza a la libertad de cátedra, como una tarea más propia de la docencia que de la investigación, o más propia de la administración que del mundo académico. Zapata y Classing (2016), en otro estudio apoyado por la CNA, han destacado diferencias significativas entre agencias de acreditación en los resultados de acreditación, cuando los juicios de acreditación son contrastados con antecedentes estadísticos que permiten la realización de comparaciones<sup>29</sup>.

### **:: III. VISIONES SOBRE EL ASEGURAMIENTO EXTERNO DE LA CALIDAD**

La calidad, en cuánto aspiración compartida de la sociedad, debe ser objeto de constante discusión y reformulación. En la actualidad, se puede asumir que hay acuerdo en que el sistema de aseguramiento de la calidad debe mantener preocupación tanto por la consistencia interna de la oferta académica –esto es, su ajuste a los propósitos institucionales y a la promesa que se hace a los estudiantes– como por la consistencia externa, es decir, la pertinencia de los propósitos a la luz de las necesidades del entorno.

Hay acuerdo en la necesidad de asegurar la calidad en la educación superior, máxime cuando se realiza un esfuerzo compartido por aumentar la equidad. Y hay acuerdo en comprender la calidad en una doble dimensión de consistencia interna y externa. Corresponde entonces preguntarse cómo se asegura la calidad.

---

28 Bases de datos INDICES del Consejo Nacional de Educación, disponibles en [www.cned.cl](http://www.cned.cl)

29 Para mayor detalle, ver: Zapata, G. y Clasing P. (2016) El uso de criterios e indicadores de calidad en la acreditación de programas: diferencias entre agencias privadas de acreditación en Chile. Cuadernos de Investigación N°3. Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile). Texto descargable en el siguiente link: [http://www.investigacion.cnachile.cl/archivos/cna/documentos/Cuaderno-4\\_Zapata-Digital.pdf](http://www.investigacion.cnachile.cl/archivos/cna/documentos/Cuaderno-4_Zapata-Digital.pdf)

Es posible distinguir, considerando los aportes de Lemaitre (2012a) distintos componentes de aseguramiento de calidad, cada uno de ellos con sus respectivos actores clave:

- **Gestión de la calidad:** realizada por las propias instituciones de educación superior, sus académicos, estudiantes y administrativos. La calidad en este nivel está encarnada en la estrategia y quehacer de las instituciones, y aunque pueda plantearse como propósito e incluso alcanzarse consistentemente, no necesariamente es objeto de evaluación sistemática.
- **Autoevaluación,** también a nivel institucional. En este caso se busca explícitamente asegurar la calidad de los procesos mediante la evaluación sistemática de la misma y la elaboración de estrategias de mejoramiento.
- **Evaluación externa:** realizada por especialistas externos. Tanto el quehacer de la institución, como la forma en que se garantiza la calidad, son evaluados con miradas externas, y pueden generarse recomendaciones para el mejoramiento continuo.
- **Instrumentos de política:** emanados del gobierno, dirigidos a elevar la calidad en las instituciones.

La relación recién mencionada vincula el aseguramiento interno de la calidad con el aseguramiento externo; puede ser apreciada en la siguiente imagen:

**Tabla 1.**  
**Vinculación entre aseguramiento interno y aseguramiento externo de calidad**



Fuente: Lemaitre (2012a)

Desde otra perspectiva, se observa que en un sistema de aseguramiento externo de calidad pueden coexistir diferentes tipos o niveles de aseguramiento (Martin & Stella 2007):

- control de calidad, asociado al licenciamiento. Busca asegurar la existencia de umbrales mínimos de calidad. Es un proceso obligatorio cuyo resultado tiene consecuencias para la institución, como la autorización de funcionamiento.
- Acreditación orientada a la garantía pública o rendición de cuentas. Verifica la pertinencia y la calidad de la educación ofrecida por la institución. Se proporciona información a la comunidad. Puede ser obligatorio o voluntario.
- Auditoría académica orientada hacia el mejoramiento continuo. Se centra en la capacidad institucional de aseguramiento de calidad.

Los sistemas de aseguramiento de la calidad pueden orientarse hacia uno o varios de estos niveles. La decisión debiera estar vinculada a las características del sistema de educación superior cuya calidad se busca asegurar.

Es posible identificar también dos fases en el desarrollo de un sistema de aseguramiento de la calidad (Martin, 2016); estas fases son propias de un ciclo de aprendizaje. Como éstas tienden a replicarse en cada institución y estas últimas no evolucionan a un ritmo uniforme, es probable que en un mismo sistema se observe una superposición de ambas, con más predominio de una en un momento dado, y de otra en un momento posterior.

- Una primera fase sería aquella en la que un órgano externo de carácter público actúa como mecanismo impulsor, mientras las instituciones se comportan de modo reactivo.
- Una segunda fase en la que las instituciones desarrollan sus propias formas organizativas, con el propósito de fortalecer, ellas mismas, su gestión interna de la calidad, para asegurarla y promoverla.

El control externo, elemento central de la primera fase, se materializa en la evaluación externa, normalmente ejercida por pares, y salvaguarda tanto la consistencia interna como externa. Alcanzar un equilibrio entre ambas dimensiones es uno de los principales desafíos de la evaluación. Así como hay razones fundadas para establecer requerimientos externos (necesidades de la sociedad, derechos de los estudiantes, cuidado de recursos públicos), se requiere también un adecuado resguardo de la autonomía institucional, sin la cual se arriesga la pérdida de la iniciativa interna en pos de calidad, innovación y desarrollo. Asimismo, debe resguardarse también un equilibrio en el nivel de exigencia o

consecuencias asociadas a la evaluación externa. Si ésta es muy débil, el aseguramiento de calidad puede diluirse o volcarse sin contrapeso hacia la consistencia interna. Por otra parte, si las exigencias son elevadas o las consecuencias excesivamente rigurosas, el aseguramiento de la calidad deja de ser un propósito interno de la organización, la acreditación puede volverse más relevante por sí misma que la calidad que se debe asegurar, y el proceso podría convertirse en un juego de interacción estratégica que desnaturalice el aseguramiento de la calidad.

## :: IV. EL DESAFÍO DE ARMONIZAR

Es conveniente identificar las características de dos tipos de proceso, uno orientado hacia el control de calidad con fuerte carácter sancionatorio, y otro orientado hacia el fomento y mejoramiento continuo. Algunos contrapuntos que se pueden mencionar son:

<b>Control de calidad, con fuerte carácter sancionatorio</b>	<b>Aseguramiento externo basado en acompañamiento y mejoramiento continuo</b>
Debe basarse en atributos reducibles a evaluaciones poco discutibles, a menudo elementos factuales o indicadores cuantitativos.	Debe contemplar un espectro amplio de dimensiones, cuya evaluación puede ser intersubjetiva y donde las diferencias entre grados de cumplimiento pueden ser sutiles.
Se basa en umbrales mínimos de calidad.	Evalúa tanto la superación de un umbral como la existencia de diferentes grados de cumplimiento.
Requiere una institucionalidad capaz de exigir información, contar con información de terceros y sancionar o iniciar sanciones contra quienes proporcionen información maliciosamente falsa.	Requiere una institucionalidad capaz de establecer relaciones de confianza y colaboración con las instituciones evaluadas.
Basa su legitimidad en sus atribuciones legales y en la conformación de juicios según estándares.	Basa su legitimidad en el liderazgo académico y en la generación de información valiosa para estudiantes, comunidad y organismos públicos.
Requiere de evaluadores profesionales con conocimiento experto en materias académicas, legales, administrativas, financieras y de recursos.	Requiere de pares evaluadores, con méritos académicos reconocibles en el sistema de educación superior.

**Fuente: elaboración propia**

La tensión entre un carácter sancionatorio del aseguramiento de la calidad y otro de mayor acompañamiento en la ruta del mejoramiento continuo, está en directa relación con la coexistencia de expectativas respecto de los propósitos de este sistema.

Por una parte, se espera que se minimice la existencia de instituciones o programas cuya oferta no sea de valor para los estudiantes a los que atiende, o para la sociedad que contribuye a su financiamiento. En un caso se busca evitar que los estudiantes sean víctimas de una asimetría de información o derechamente de un engaño; en el segundo caso, se busca racionalidad en el gasto público y eventualmente evitar algún tipo de fraude al fisco.

Por otra parte, se espera que un sistema de aseguramiento de la calidad impulse a la educación superior hacia el mejoramiento continuo, lo que repercutirá en un enriquecimiento de las oportunidades para los estudiantes y en una contribución al desarrollo del país<sup>30</sup>.

Corresponde preguntarse cuál es la mejor forma de satisfacer ambas expectativas. A menudo se espera que ambas tareas sean cumplidas por una misma institución; más aún, suele esperarse que sean materializadas en un mismo proceso.

Es posible, sin embargo, ofrecer argumentos que pueden ayudar a identificar un mejor camino. En primer lugar, que ambos fines son válidos y necesarios. En segundo lugar, que la búsqueda simultánea de ambos propósitos es poco factible e incluso puede ser perjudicial para alguno de ellos (o para ambos).

Respecto a la primera idea, hay bastante consenso en la necesidad de cautelar los intereses de los estudiantes y del país. Se exponen, además, casos que ejemplifican la necesidad de un mayor control. Por otra parte, la necesidad de conservar y proyectar acciones de mejoramiento continuo, es menos recordada públicamente. La búsqueda del mejoramiento continuo, sin embargo, debe ser evaluada a la luz de su trayectoria. Ya antes se han mencionado los beneficios que conlleva la acreditación.

La existencia de estas dos orientaciones posibles en aseguramiento externo de calidad, es una preocupación de larga data. Vroeijenstijn (1995) comparó el desarrollo del aseguramiento externo de la calidad como una "navegación entre Escila y Caribdis", aludiendo a las opciones arriba expuestas (accountability

---

30 No se está suponiendo que siempre los beneficios para los estudiantes y los beneficios para el país estén alineados. Lo que se asume es que un sistema de aseguramiento de la calidad debe comprometerse con ambos propósitos. La forma en que debieran resolverse conflictos entre unos intereses y otros es materia de un análisis que excede el propósito de este artículo.

e improvement). Kis (2005), en una revisión bibliográfica sobre aseguramiento de la calidad en educación terciaria, recorre algunas polémicas relacionadas con esta materia. Resumidamente, dichas fuentes, presentan los pros y contras de vincular la acreditación a la asignación de recursos públicos. Las principales razones a favor de esta opción son relevar la importancia de la rendición de cuentas e incentivar el mejoramiento; se considera positivo en la investigación y en iniciativas especiales, y se argumenta que los riesgos que se le atribuyen existen, en realidad, en cualquier sistema de evaluación. En contra de esta posición, puede argumentarse que se genera un incentivo a ocultar debilidades, a la interacción estratégica y a la manipulación de datos; se hacen presente las dificultades para establecer mediciones objetivas de la calidad en investigación y, sobre todo, en la enseñanza. Se remarca que la continuidad de la enseñanza no puede depender de los resultados de cada acreditación. Se alerta, asimismo, sobre el riesgo de crear una cultura orientada al cumplimiento de aquellos factores que determinarán el financiamiento.

En la misma revisión, Kis (2005) analiza si *accountability* e *improvement* (Escila y Caribdis, siguiendo la metáfora de Vroeijenstijn) deben ser asumidos por una o diferentes agencias. Los principales argumentos a favor de la incompatibilidad de ambas funciones en una misma agencia es que cada objetivo requiere procesos y estructuras apropiadas a sus funciones; en especial, las instituciones tendrían menos incentivos a ocultar debilidades ante una agencia que apoye el mejoramiento continuo (que necesita conocer dichas debilidades) que ante una agencia que verifique el cumplimiento de condiciones (probablemente no requiera conocer las debilidades más complejas de la institución, pero sí podría contar con métodos para detectar la existencia de aquellas debilidades que requiere identificar). En favor de la complementariedad de funciones, se argumenta que ambos propósitos están interrelacionados, y que interactúan de manera dinámica; se advierte, además, el riesgo de duplicar la carga de trabajo y de que se produzca una relación inestable entre agencias.

Harvey y Newton (2007) proponen una visión dinámica que facilitaría el desarrollo tanto de sistemas de *accountability* como de mejoramiento continuo. Desafiando la visión ya presentada de que el mejoramiento continuo y el aseguramiento interno de la calidad siguen a un fuerte impulso de control externo, estos autores sostienen que mientras el foco en el control externo puede amenazar el desarrollo del mejoramiento continuo, este último sí puede facilitar el desarrollo de sistemas más fuertes de *accountability*.

En forma armónica con esta visión, es posible observar cómo en los países latinoamericanos la acreditación obligatoria y la acreditación voluntaria se han reforzado mutuamente. En algunos casos, como México y Centroamérica, los sistemas públicos de acreditación se han constituido sobre la base de iniciativas desarrolladas voluntariamente por las propias instituciones. En otros casos,

como Chile, la acreditación se ha consolidado fundamentalmente por iniciativa gubernamental. Por ello, es razonable pensar que aseguramiento externo y aseguramiento interno conforman un círculo virtuoso.

## **:: V. COMENTARIOS FINALES**

El sistema de educación superior chileno ha seguido creciendo en la última década. La moderación de este crecimiento en los últimos años puede anunciar un punto de inflexión, pero la reducción progresiva de brechas de equidad persistentes, el crecimiento de determinadas carreras y modalidades, y el dinamismo de algunas instituciones, son señales de que aún puede producirse un nuevo período de crecimiento. En cualquier caso, el sistema hoy tiene características distintas que hace diez años en cuanto a la distribución de sus estudiantes por tipo de carrera, institución y modalidad. De seguir el crecimiento sistémico, estas diferencias se acentuarán. El sistema de aseguramiento de la calidad requiere, por lo tanto, continuar con el desafío de responder en forma oportuna a la diversificación de modalidades educativas.

La evidencia permite asumir que los sistemas de aseguramiento de la calidad han tenido un impacto beneficioso en las instituciones. Uno de ellos es la constitución de sistemas internos de aseguramiento de la calidad, lo que es consistente con la secuencia temporal que supone Martín (2016), en la que a la implementación de sistemas externos fuertes de aseguramiento de la calidad le sigue el desarrollo de los sistemas internos.

Hay disyuntivas que resolver para el futuro del sistema de aseguramiento de la calidad. ¿Debe enfatizarse la verificación del cumplimiento de condiciones mínimas o debe incentivarse el mejoramiento continuo otorgando un mayor espacio a los sistemas de aseguramiento interno de la calidad? ¿Es posible y conveniente asumir ambas funciones? Y de serlo, ¿es preferible que ello ocurra en una agencia o en agencias diferenciadas?

Si ambos propósitos son necesarios, es conveniente resguardar el éxito de los dos. La fusión de ambos propósitos en un único proceso, e incluso en una única institución, puede tener como consecuencia el predominio de una finalidad sobre la otra. Perseguir ambos propósitos, en un mismo proceso e incluso en una misma organización no parece conveniente, y aún más, puede ser inviable o anular una de las funciones. Por otra parte, diferenciar agencias y procesos puede permitir un mejor logro de cada uno de los propósitos, siempre que se disminuya el riesgo de agobiar a las instituciones y se asegure una interacción armónica entre agencias.

## REFERENCIAS

- **CEPPE (2015)**. Impacto de la acreditación y de los estándares para egresados de pedagogía en el mejoramiento de la formación de docentes en Chile. Notas para educación, 20.
- **Comisión Nacional de Acreditación (2016)**. Cuenta Pública 2016. Recuperado de [www.cnachile.cl](http://www.cnachile.cl), Consejo Nacional de Educación, Chile (2016). Estadísticas de Educación Superior. Recuperado de [www.cned.cl](http://www.cned.cl)
- **Dooner, C., Armanet, L., Busco, C., d'Alencon, A., & Salomone, A. (2016)**. Impacto de los procesos de autoevaluación en la gestión de pregrado y posgrado de la Universidad de Chile (2011-2014). Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad 2.
- **Harvey, L. y Newton, J. (2007)**. Transforming quality evaluation: Moving on. En Westerheijden, D., Stensaker, B. y Rosa, M. J. (eds.) Quality assurance in higher education. Trends in regulation, translation and transformation. (pp. 225-245) The Netherlands: Springer.
- **IPSOS. (2010)**. Estudio exploratorio sobre los efectos de la acreditación institucional en la calidad de la educación superior en Chile. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/>
- **Kis, V. (2005)**. Quality assurance in tertiary education: current practices in OECD countries and literature review on potential effects. Recuperado de <http://search.oecd.org/education/skills-beyond-school/38006910.pdf>  
Lemaitre, M. J. (2012a). Calidad en la Educación Superior. Conceptos y Estrategias. Santiago, Chile: CINDA
- **(2012b)**. Cambios en la gestión institucional en universidades, a partir de la implementación del sistema nacional de aseguramiento

de la calidad: La experiencia chilena. *Calidad en la Educación* 36, pp. 21-52.

- **Martin, M. y Stella, A. (2007).** External quality assurance in higher education: making choices, Paris: UNESCO.
- **Martin, M. (2016).** Towards better quality higher education. *University Worlds News*, 408.
- **Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2013).** Informe de Desarrollo Social Año 2013. Recuperado de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2013.pdf>
- **Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2015).** CASEN 2013. Educación. Síntesis de Resultados. Recuperado de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Educacion.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Educacion.pdf)
- **OCDE. (2013).** El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Serie: Revisión de Políticas Nacionales de Educación.
- **Torre, D. y Zapata, G. (2012).** Impacto de procesos de aseguramiento de la calidad sobre las instituciones de Educación Superior: Un estudio en siete países. En: Lemaitre, M. J. y Zenteno, E.: Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe 2012, (pp. 115-153.) Santiago, Chile: CINDA – Universia.
- **Vroeijenstijn, A.I. (1995).** Improvement and accountability: navigating between Scylla and Charybdis. *Higher Education Policy Series*, 30.
- **Higher Education Policy Series 30 Zapata, G. & Clasing, P. (2016).** El uso de criterios e indicadores de la calidad en la acreditación de programas: diferencias entre agencias privadas de acreditación en Chile. Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad 4.

## NOTA BIOGRÁFICA

### :: **Alfonso Muga Naredo**

Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación. Ingeniero Civil Químico de la Universidad Católica de Valparaíso, es Magister en Ciencias con mención en Economía por la Escolatina (Universidad de Chile). Fue Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (PUCV) por tres períodos, desde julio de 1998 a julio de 2010. Ha ejercido sus tareas académicas en la Escuela de Ingeniería Civil Industrial de la PUCV, desde el año 1982, de la que es Profesor Titular. Entre marzo de 1990 y marzo de 1994 ocupó el cargo de Director de Educación Superior en el Ministerio de Educación de Chile. Ha integrado, por designación de los respectivos Presidentes de la República: la Comisión de Estudios de la Educación Superior (1990), el Comité Técnico Asesor de Educación (1994) y el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2007).

#### **Correo electrónico:**

muga.alfonso@gmail.com

### :: **Alejandro Sotomayor Brulé**

Jefe del Departamento de Agencias y Pregrado de la Comisión Nacional de Acreditación. Ingeniero Civil Industrial de la Universidad Católica de Valparaíso. Director de Estudios de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (2000-2003), docente en la misma universidad y en la Universidad Austral de Chile (2009-2014). Ejecutivo regional de innovación en CORFO (2006-2008) y Jefe de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional de Los Lagos (2014-2015).

#### **Correo electrónico:**

asotomayor@cnachile.cl