

# Tensiones en la reforma del sistema de calidad de la educación superior en Chile

Mario Alarcón y Malgorzata Dzimińska

## RESUMEN

Este estudio destaca las tensiones clave que han surgido como resultado de la reforma del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (ES) en Chile a través de la introducción de una nueva ley. Tensiones entre la autonomía institucional y el control estatal; el modelo universal de universidad de investigación y la diversidad de misiones institucionales, y los sistemas de aseguramiento de la calidad externos *versus* internos. Se realiza una revisión bibliográfica que incluye actos legislativos y artículos científicos revisados por pares. Se concluye que dichas tensiones pueden ser los síntomas de la falta de una visión compartida de la calidad en la ES en Chile. La introducción de la nueva legislación ha hecho retroceder al sistema en la dirección del modelo de calidad de cumplimiento, aumentando las tensiones debido a que se quitó poder, se cuestionó la autonomía y se erosionó la confianza en los académicos.

**Palabras clave:** calidad, educación superior, Chile, reforma, tensiones.

### Mario Alarcón

[mario.alarcon@me.com](mailto:mario.alarcon@me.com)

Chileno. Doctor en Educación Superior, Universidad de Leiden, Países Bajos. Integrante de la Cátedra UNESCO Sistemas y Políticas Comparadas de Educación Superior, Universidad Diego Portales, Chile. Temas de investigación: gobernanza del sistema de educación superior, gobierno universitario, gestión del trabajo académico. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3939-724X>.

### Malgorzata Dzimińska

[malgorzata.dzaminska@uni.lodz.pl](mailto:malgorzata.dzaminska@uni.lodz.pl)

Polaca. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Ciencias Sociales, Varsovia, Polonia. Profesora asistente, Facultad de Economía y Sociología, Universidad de Łódź, Polonia. Temas de investigación: garantía de calidad, gestión del conocimiento, uso de datos para la mejora educativa y la formulación de políticas, comunicación científica e investigación participativa basada en la comunidad. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7998-8178>.



## Tensões na reforma do sistema de qualidade da educação superior no Chile

### RESUMO

Este estudo destaca as principais tensões que surgiram como resultado da reforma do sistema de garantia da qualidade do ensino superior (SE) no Chile através da introdução de uma nova lei. Tensões entre autonomia institucional e controle estatal; o modelo universal de universidade pesquisa e a diversidade de missões institucionais, e sistemas de garantia de qualidade externos *versus* internos. É realizada uma revisão da literatura que inclui atos legislativos e artigos científicos revisados por pares. Conclui-se que essas tensões podem ser sintomas da falta de uma visão compartilhada de qualidade na ES no Chile. A introdução da nova legislação tem feito retroceder o sistema na direção do modelo de qualidade de cumprimento, aumentando as tensões à medida que retirou-se poder, questionou-se a autonomia e corroeu-se a confiança nos acadêmicos.

**Palavras chave:** qualidade, educação superior, Chile, reforma, tensões.

## Tensions in the Reform to the Higher Education Quality Assurance System in Chile

### ABSTRACT

This study highlights the key tensions that have arisen as a result of the reform of the higher education quality assurance system in Chile with the introduction of a new law. Tensions between institutional autonomy and state control; the universal research university model and the diversity of institutional missions; and external versus internal quality assurance systems. A systematic literature review was carried out including legislative acts and peer-reviewed scientific articles. The authors conclude that these tensions may be symptomatic of the lack of a cohesive vision of quality in higher education in Chile. The introduction of the new legislation has pushed the system back in the direction of the compliance quality model, increasing tensions due to disempowerment, questioned autonomy and eroded reliance in academics.

**Key words:** quality, higher education, Chile, reform, tensions.

**Recepción:** 19/05/22. **Aprobación:** 29/01/23.



## Introducción

Durante las últimas cuatro décadas ha existido un creciente interés por el estudio de los sistemas de aseguramiento de la calidad en todo el mundo. En efecto, casi la mitad de los países del mundo tienen ahora sistemas u organismos de aseguramiento de la calidad de la educación superior (ES). En este sentido, se reconoce que el aseguramiento de la calidad constituye una herramienta reguladora cada vez más dominante (Jarvis, 2014). Al respecto, se señala que la globalización y la difuminación de las fronteras nacionales han llevado a una creciente demanda de información sobre la calidad y el rendimiento de las instituciones de ES (IES) en todo el mundo (Lemaitre y Karakhanyan, 2018).

Los gobiernos de muchos países definen los propósitos del aseguramiento de la calidad como la promoción de la calidad y la mejora continua, el control y la responsabilidad de las instituciones por la calidad de la educación que imparten, la garantía de transparencia del gasto público, su contribución a la economía nacional y regional y la concesión de licencias a las IES mediante la acreditación (Lemaitre y Karakhanyan, 2018; Shah, 2012).

El desarrollo de normas y directrices para asegurar la calidad ayuda a los países e instituciones a implementar un marco de referencia común y transparente para gestionar la calidad. En general, los países que desarrollan sistemas nacionales de garantía de la calidad siguen tres modelos principales (Dill, 2010): el modelo europeo de control centralizado de la garantía de la calidad por parte de los ministerios de educación estatales, que también se utiliza en Oriente Medio y en algunas partes de África y Asia; el modelo estadounidense de garantía de la calidad descentralizada, que combina un control estatal limitado con la competencia del mercado (Ryan, 2004), esquema híbrido que también se observa en algunos países de América Latina como Perú y Colombia (Mendoza y Ortegón, 2019; Moreno y Muñoz, 2020), y el modelo británico, en el que el Estado

cede esencialmente la responsabilidad de la garantía de la calidad a las universidades autoacreditadas (QAA, 2018). Estos modelos suelen seguir directrices desarrolladas a nivel internacional (ENQA, 2015; HAQAA Initiative, 2018; INQAAHE, 2016).

Al analizar la aplicación de soluciones de garantía de calidad —ya sean internas, externas, impuestas por el Estado o inspiradas por la institución— surge una lista de ventajas, efectos, problemas, barreras y tendencias que, en conjunto, crean un amplio cuerpo de conocimientos sobre el aseguramiento de la calidad (Dill, 2010; Harvey y Williams, 2010; Lemaitre y Karakhanyan, 2018; Shah, 2012). Estas investigaciones previas se utilizarán como referencia en este artículo para comentar las medidas relacionadas con la calidad que se están desarrollando en el sistema de ES chileno.

En 2019, el sistema de ES chileno contaba con 1 244 053 estudiantes matriculados en un total de 144 instituciones autónomas, lo que supone un incremento del 138% respecto a 2002, cuando había 521 882 estudiantes matriculados (Comisión Nacional de Acreditación (CNA), 2019). De hecho, la masificación de la ES ha sido uno de los principales factores que ha impulsado una revisión de las soluciones de aseguramiento de la calidad. En el marco de la nueva Ley de ES 21 091/2018, se introdujeron varios cambios en el sistema nacional chileno de aseguramiento de la calidad de la ES, lo que llevó a una discusión más amplia sobre hacia dónde se dirige la actual reforma del sistema de aseguramiento de la calidad de la ES.

Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo destacar las tensiones clave que surgieron en la reforma del sistema de aseguramiento de la calidad de la ES en Chile: entre la autonomía institucional y el control estatal; un modelo universitario común y la diversidad de misiones institucionales, y sistemas de aseguramiento de la calidad externos e internos. Éstas se describirán y comentarán haciendo referencia al marco teórico de los modelos de gobernanza de los sistemas nacionales de ES (Clark, 1983), a la

perspectiva histórica de la evolución del aseguramiento de la calidad de la educación terciaria en Chile y a la literatura internacional.

### Método

Este estudio se basa en una pregunta de investigación que trata de la naturaleza de las tensiones que han surgido como resultado de la reforma del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación terciaria en Chile. Los autores llevaron a cabo una revisión bibliográfica de datos secundarios, que comprende actos legislativos, informes, análisis estadísticos y artículos científicos revisados por pares. Asimismo, se preparó una visión histórica del camino chileno hacia la garantía de calidad para contextualizar las últimas soluciones de reforma. De igual modo, se utilizó el marco teórico de los modelos de gobernanza de los sistemas nacionales de ES desde la perspectiva del aseguramiento de la calidad para estructurar el análisis de las características clave de la reforma y las tensiones derivadas de la misma.

### Marco teórico

El aseguramiento de la calidad está adquiriendo cada vez mayor relevancia en los sistemas nacionales de ES. En efecto, se argumenta que más allá de su dimensión técnica, el aseguramiento de la calidad representa un conjunto de dispositivos (regulaciones, políticas, instrumentos y otros) que utiliza el Estado/gobierno como fuerza de coordinación en la gobernanza de la ES (Brunner y del Canto, 2018). Según el triángulo de Clark (1983), la gobernanza de la ES se puede analizar a partir de las relaciones de poder entre el Estado/gobierno, el mercado y las IES. En este contexto, se reconoce que durante las últimas décadas las transformaciones en la gobernanza de la ES han estado fuertemente influidas por los principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP) como corriente de cambio del sector público (de Boer *et al.*, 2005).

En este sentido, se reconocen tres orientaciones de cambio en la gobernanza de la ES desde la

perspectiva de la NGP. Primero, el desarrollo de un modelo de supervisión y control a distancia en reemplazo del fuerte control estatal sobre las IES. En este nuevo esquema el Estado se centra en la fijación de objetivos y deja de ejercer un control directo sobre las IES. Esta relación ha dado paso a un nuevo rol del Estado/gobierno denominado “Estado evaluador” (Krüger *et al.*, 2018). Segundo, la utilización de mecanismos de mercado o cuasi mercados para promover la competencia como forma de gobernanza. Así, se espera que las IES desarrollen capacidades internas para competir de manera eficiente en mercados relevantes como el financiamiento y prestigio (Krücken, 2011; Sporn, 2007). Tercero, el reemplazo del autogobierno académico por arreglos de gobierno de tipo gerencial en las IES. Esto significa reemplazar el gobierno democrático entre pares por un modelo de mando vertical (Shattock, 2014).

Si bien la narrativa de la NGP ha inspirado reformas en los sistemas nacionales de ES a escala global, su implementación varía en función de los contextos políticos, económicos y sociales de los países (Frølich y Caspersen, 2015). De este modo, se producen diversas configuraciones de gobernanza de la ES dependiendo de la naturaleza de la autonomía de las IES (sustantiva o procedimental), el enfoque de las políticas públicas de financiamiento y el nivel de protagonismo del sector privado en la economía política de la ES (Brunner *et al.*, 2021; Capano y Pritoni, 2019). En este sentido, Brunner y del Canto (2018) sostienen que en un esquema de gobernanza de la ES con un alto grado de privatismo (como el caso chileno) —entendido como el predominio del sector privado en la provisión y el financiamiento de la ES—, el aseguramiento de la calidad ejerce un rol de orientación y control sobre el desempeño de las IES. Agregan que en los sistemas de provisión mixta (público y privada) con predominio privado y arreglos de mercado, existe una amplia diversidad de IES y el atributo de lo público se encuentra en constante disputa, a diferencia de los sistemas completamente estatales donde



la calidad es una cuestión inherente a la función pública y por ende a cargo completamente del Estado. En particular, los autores argumentan que en este contexto el aseguramiento de la calidad representa “un esquema de control distribuido donde el Estado, las propias organizaciones y los mercados relevantes interactúan para crear un espacio de gobernanza al que concurren diversos actores, instrumentos y procedimientos que operan en diferentes planos y según diversas modalidades” (Brunner y del Canto, 2018). En efecto, se afirma que el Estado/gobierno incide sobre las IES y los mercados para alinear su comportamiento en función de las prioridades públicas y el bien común. La tabla 1 muestra los principales arreglos de gobernanza e instrumentos de que disponen el Estado/gobierno, el mercado y las IES para contribuir al aseguramiento de la calidad.

Asimismo, se reconoce que los diversos regímenes de control de la calidad están sometidos a variadas

tensiones y riesgos (Brunner y del Canto, 2018). En efecto, la tensión más visible está relacionada con la búsqueda del justo equilibrio entre autonomía interna y control externo. Al respecto, se sostiene que la pérdida de confianza en la autorregulación de las IES puede llevar al desarrollo de múltiples dispositivos de evaluación, supervisión y fiscalización con el riesgo de burocratizar el aseguramiento de la calidad y, en último caso, comprometer la autonomía de las IES.

### Desarrollo del sistema de aseguramiento de la calidad en Chile: una visión general

El cambio legislativo de 2018 debe ser visto desde una perspectiva histórica. En los últimos 50 años se pueden distinguir tres periodos de evolución del proceso de aseguramiento de la calidad en la ES chilena: regulación corporativa, desregulación y regulación pública (Lemaitre, 2015).

Tabla 1. Arreglos e instrumentos para el aseguramiento de la calidad

	<i>Estado/gobierno</i>	<i>Mercado</i>	<i>IES</i>
Arreglos de gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones</li> <li>Financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia</li> <li>Eficiencia</li> <li>Prestigio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorregulación</li> </ul>
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información</li> <li>Contratos</li> <li>Fórmula para asignar recursos</li> <li>Acreditación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rankings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoevaluación</li> <li>Auditorias</li> <li>Profesionalización</li> </ul>

Fuente: basado en Clark (1983) y Brunner y del Canto (2018).

Durante el periodo de regulación corporativa anterior a la década de 1980, el pequeño aparato institucional de régimen mixto estaba compuesto por ocho universidades relativamente homogéneas (dos estatales y seis privadas), que eran altamente selectivas tanto de estudiantes como de profesores (Brunner, 2011; Lemaitre, 2015). En efecto, el aseguramiento de la calidad estaba en manos de las propias universidades, el Estado no tenía ninguna obligación con el sistema universitario y la calidad de la ES no era objeto de debate ni de cuestionamiento (Scharager, 2017).

La desregulación entre 1980 y 1990 fue el resultado de las políticas de privatización del gobierno de la dictadura militar. La reforma al sistema de ES se basó en la atomización de las universidades estatales (Lemaitre, 2015); la creación de una legislación que diversificara horizontal y verticalmente el sistema mediante la creación de nuevas instituciones privadas como universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; la disminución de los aportes estatales, y la creciente dependencia de las instituciones del financiamiento privado (Fernández, 2008). En cuanto a la regulación, esta nueva política pública asumió que la calidad de la ES se autorregulaba a través de la competencia entre las propias instituciones y la libertad de los estudiantes como consumidores para elegir o rechazar una amplia gama de instituciones (Brunner, 2011). Si bien se valoró una mejora en la cobertura, se cuestionaron aspectos relacionados con las asimetrías en la calidad de los procesos educativos en un contexto de oferta heterogénea y la ausencia de mecanismos de regulación estatal (Scharager, 2017).

Tras el retorno a la democracia en 1990, se impulsó un proceso de creciente regulación pública que en el ámbito de la calidad ha implicado una ascendente tecnificación de su evaluación (Labraña y Mariñez, 2021). En 1999, el Ministerio de Educación creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado

para promover el aseguramiento de la calidad en todas las instituciones del sistema a través de un proceso voluntario de acreditación de títulos y programas. Posteriormente, en 2006, se creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, integrado por el Consejo Superior de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y la Dirección de ES del Ministerio de Educación. La CNA se encargó de tres tipos de acreditación: la acreditación institucional, la acreditación de programas de doctorado y la supervisión de la calidad de las entidades privadas encargadas de acreditar programas de grado. Si bien estos procesos eran voluntarios para las IES, la regulación legal se instaló para promover una mayor confianza en el sistema de ES, especialmente a través del aseguramiento de la calidad de las instituciones privadas creadas durante las últimas décadas (Mendoza y Dorner, 2020; Stensaker y Maassen, 2015). Diversas evaluaciones realizadas entre 2008 y 2015 por organismos y expertos nacionales y extranjeros revelan los importantes avances y los retos que aún quedan por afrontar (Lemaitre, 2015).

En 2018 el Congreso Nacional aprobó la nueva Ley de ES (21 091/2018), que introdujo cambios en el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la ES. Esta incluyó la obligatoriedad de la acreditación institucional integral para cada institución del sistema, considerando cada sede, función y programa de formación, además de los programas de pregrado y posgrado (elegidos mediante una muestra intencional). Al mismo tiempo, se estableció la obligatoriedad de la acreditación del doctorado y de ciertos programas de pregrado relacionados con la docencia y la medicina. Se eliminó la participación de las agencias privadas en la acreditación de carreras y programas, pasando a ser responsabilidad de la CNA. La ley también estableció la obligación de desarrollar nuevos criterios de calidad y definiciones de estándares para los procesos de acreditación de instituciones y programas.



### Nuevos criterios y estándares para la garantía de calidad de la ES en Chile

Los nuevos criterios y estándares de calidad se desarrollaron entre 2018 y 2021 (CNA, 2020b; 2021). Entre octubre y diciembre de 2020, la CNA convocó a un proceso de consulta técnica a las IES del país con base en una propuesta de criterios y estándares. Al respecto, la propuesta para el subsistema universitario se estructuró en cinco dimensiones y un total de 18 criterios para clasificar a las universidades en uno de los tres niveles: básico, avanzado o excelente, según el logro progresivo de criterios medidos por estándares con comportamientos o resultados predefinidos (CNA, 2020a). Asimismo, siete de los 18 criterios fueron calificados como críticos, cuyo incumplimiento implica que la CNA podría decidir no acreditar a una institución. La acreditación obligatoria de programas de doctorado consideraba las mismas cinco dimensiones y 13 criterios, de los cuales cinco fueron definidos como críticos (véase tabla 2).

En efecto, la CNA recibió observaciones de los principales consorcios de universidades del sistema de ES chileno: el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), el Consorcio de Universidades Estatales, la Red de Universidades Públicas No Estatales, la Agrupación de Universidades Regionales y la Corporación de Universidades Privadas. Sus opiniones contribuyeron a avanzar en la discusión sobre los principales dilemas y tensiones que surgieron en torno a la Ley de ES de 2018. De hecho, los comentarios de los consorcios universitarios no cuestionaban la necesidad de un modelo de evaluación de la calidad basado en el conocimiento experto (Labraña y Mariñez, 2021), Más bien se oponían a los criterios y normas propuestos. En efecto, sus argumentos terminaron influyendo de manera importante en la versión final de los nuevos criterios y estándares de calidad del subsistema universitario publicados oficialmente en septiembre de 2021 y que entrarán en vigor a partir de octubre de 2023.

**Tabla 2. Dimensiones y criterios de calidad para la acreditación universitaria**

Dimensiones	Criterios
Dimensión 1: Enseñanza y resultados del proceso de formación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo educativo y desarrollo curricular (crítico)</li> <li>Proceso de enseñanza aprendizaje</li> <li>Cuerpo académico (crítico)</li> <li>Investigación e innovación docente para mejorar el proceso de formación</li> </ul>
Dimensión 2: Gestión estratégica y recursos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proyecto institucional, sistema de gobierno y estructura organizativa</li> <li>Gestión de personas, materiales y recursos intangibles</li> <li>Gestión económica y financiera (crítico)</li> </ul>
Dimensión 3: Aseguramiento interno de la calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política, operación y articulación del sistema de calidad (crítico)</li> <li>Garantía de gestión interna de la calidad</li> <li>Garantía de calidad en la investigación, la creación y la innovación y vínculos con el medio ambiente</li> <li>Garantía de calidad en los programas de formación de pre y posgrado (crítico)</li> </ul>
Dimensión 4: Vinculación con el medio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política y modelo de vínculos con el medio</li> <li>Gestión de los vínculos con el medio</li> <li>Efectos bidireccionales de la vinculación con el medio (crítico)</li> <li>Internacionalización institucional y redes nacionales</li> </ul>
Dimensión 5: Investigación, creación y/o innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política estratégica y proyecto estratégico para promover la investigación, la creación y/o la innovación</li> <li>Planificación, gestión y desarrollo de la investigación, creación y/o innovación</li> <li>Resultados de la investigación, creación y/o innovación (crítico)</li> </ul>

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación, 2020a.



### **Principales tensiones en la reforma del sistema de calidad de la ES en Chile**

En términos generales, las opiniones de los distintos grupos universitarios fueron consistentes, indicando que la propuesta de la CNA no promueve suficientemente el desarrollo y la calidad universitaria. En efecto, al contrastar los nuevos criterios y estándares con las objeciones planteadas, se observa que el debate público en torno al proceso de cambio del sistema chileno de aseguramiento de la calidad de las universidades enfrentó al menos tres dilemas básicos.

### **Tensiones entre la autonomía institucional y el control estatal**

Durante las últimas cuatro décadas, las políticas públicas en ES han apuntado a reforzar el débil marco regulatorio establecido en la década de 1980, inspirado en la agenda económica neoliberal de la dictadura militar. Sin embargo, el equilibrio de poder hizo que los arreglos de gobierno de mercado y el autogobierno académico predominaran sobre la influencia estatal (Clark, 1983; Dobbins y Knill, 2017). Así, en Chile, la relación entre el Estado y las universidades implicó un esquema de “supervisión remota” o “autonomía regulada”, inspirado en la “Nueva Gestión Pública” como corriente de reforma (Enders *et al.*, 2013; Krüger *et al.*, 2018). En este marco, las universidades chilenas han tenido una autonomía limitada para definir sus objetivos (el qué) pero, al mismo tiempo, han ganado autonomía operativa (el cómo) al definir sus propias formas de organización y funcionamiento interno.

El sistema de acreditación universitaria aún vigente ha proporcionado un sistema de evaluación externa destinado a verificar la existencia y aplicación de las políticas institucionales y los mecanismos de aseguramiento de la calidad definidos por las propias universidades. En otras palabras, esta “auditoría externa” tiene por objeto examinar la capacidad de las instituciones para garantizar la ejecución del cómo (políticas e instrumentos, entre otros) en el marco de

la mejora continua. Los sistemas de aseguramiento de la calidad se han basado en la construcción permanente de la confianza en las instituciones y en las comunidades académicas para fortalecer un régimen universitario plural y diverso con un alto grado de autonomía y niveles crecientes de responsabilidad (Brunner, 2017).

En cambio, tanto el marco del nuevo sistema de aseguramiento de la calidad establecido en la Ley de ES de 2018, como los criterios y estándares de acreditación universitaria propuestos por la CNA, apuntaban a un mayor control público sobre las instituciones. Sin embargo, estos criterios y estándares introducían un enfoque de control operativo sobre las universidades, específicamente en lo que se refiere a cómo se deben utilizar ciertos recursos o insumos. Por ejemplo, el Criterio Institucional 3 (CNA, 2020a: 11) relacionado con el cuerpo académico, indicaba que para alcanzar el nivel avanzado, se debía “contar con al menos un 45% de las Jornadas Completas Equivalentes (JCE), con grado de Doctor y al menos el 50% de las JCE correspondan a Jornadas Completas”.

A juicio de las agrupaciones de universidades, este tipo de criterios y estándares atentan contra la autonomía de las instituciones para decidir la mejor forma de organizar sus recursos y medios para alcanzar los fines esperados. Asimismo, se afirmaba que la realidad actual de las universidades chilenas no presenta características asociadas a un sistema completamente desregularizado y precario que justifiquen un giro en el enfoque de aseguramiento de la calidad orientado a medir el cumplimiento de insumos básicos. Más aún, se alega que este tipo de control debiese ser abordado por los procesos que evalúan el reconocimiento oficial o licenciamiento de las universidades y no por el sistema de aseguramiento de la calidad. De igual modo, las agrupaciones universitarias coincidían en sostener que la idea de instalar un modelo de operación uniforme, presente de manera implícita en el diseño propuesto, desconoce la





complejidad de la organización académica y la vez, ofrece un esquema demasiado reduccionista para intentar modelar su funcionamiento sobre la base de una estandarización, “un modelo tan reduccionista, que presupone un control irrestricto del trabajo universitario, opera con un alto grado de desconfianza hacia las universidades, su capacidad de mejora y las decisiones que toman para adaptarse al entorno” (CRUCH, 2020: 9); “Los criterios y estándares definidos establecen requisitos que marcan una tendencia hacia un determinado modelo específico, lo que implica afectar la autonomía de las universidades” (CUP, 2020: 19).

En la práctica, este dilema está comúnmente relacionado con el foco del control que el Estado ejerce sobre las universidades. Al respecto, la literatura sugiere que el Estado utiliza dos enfoques para supervisar el desempeño institucional. Por un lado, existe un control ex-ante centrado principalmente en el comportamiento para supervisar el uso de los recursos asignados y la producción. Por otro lado, está el control ex-post dirigido a medir el logro de determinados productos o resultados, independientemente de las acciones realizadas (Enders *et al.*, 2013). Aunque el enfoque más adecuado depende de una serie de factores, el control orientado a resultados o ex-post funciona mejor en sistemas donde las universidades tienen un alto nivel de autonomía operativa o de procedimiento (Austin y Jones, 2016). Tal ha sido el caso del sistema universitario chileno a lo largo de la historia, con instituciones que tienen autonomía para elegir sus propias formas de organización, gobierno y gestión interna (Brunner, 2015).

Por otra parte, la propia Ley de ES (21 091/2018) introduce la elaboración de criterios y estándares como base del sistema de aseguramiento de la calidad, al tiempo que reconoce y reafirma como principio básico la autonomía de las universidades para definir sus propios fines y establecer los medios para alcanzarlos. Más allá de analizar la coherencia jurídica entre las nuevas normas y los criterios y

estándares del CNA, la cuestión de fondo es si, para mejorar la calidad de las universidades, el Estado debe configurar y establecer el uso de determinados recursos o insumos internos en diferentes áreas. También surgen otras preguntas, como ¿hay alguna evidencia empírica que justifique este cambio en el control estatal? ¿Cómo se adapta esta restricción a la autonomía de funcionamiento de las universidades dentro del resto del marco normativo y con las políticas públicas vigentes? ¿Tiene sentido definir burocráticamente cómo organizar y asignar los recursos internos cuando el Estado chileno no asegura el financiamiento de las universidades para alcanzar ciertos estándares?

### **Tensión entre un modelo universitario común y la diversidad de misiones institucionales**

Desde su surgimiento en el siglo XIX, las universidades chilenas han estado fuertemente influenciadas por el tradicional modelo napoleónico que enfatiza la enseñanza y la formación profesional como principal misión institucional. Sólo durante la segunda mitad del siglo XX, los efectos tardíos del movimiento de Córdoba y luego la consolidación de las universidades de investigación norteamericanas sirvieron de referencia para su organización y misión (Bernasconi, 2008). En las últimas tres décadas se han aplicado sistemática y permanentemente un conjunto de políticas públicas para promover el desarrollo de la investigación y el posgrado, pero sólo una fracción de instituciones (dos o tres usando las mediciones menos exigentes) pueden ser llamadas universidades de investigación, en función de su nivel de producción científica y no de su discurso retórico (Brunner, 2017). Como es común en América Latina, las universidades más antiguas del país sirven como punto de referencia para otras universidades de enseñanza y de investigación en ascenso. Con todo, un mayor dinamismo en la investigación en comparación con el desempeño de los sistemas universitarios de los países desarrollados exigiría un alto nivel de recursos

que Chile difícilmente está en condiciones de asumir (Bernasconi, 2008; Brunner, 2017).

Asimismo, antes de la reforma de 2018, el sistema de acreditación universitaria se centraba en el análisis de los mecanismos internos de aseguramiento de la calidad, su aplicación y resultados. Las funciones obligatorias para la acreditación eran la docencia de pregrado y la gestión institucional, mientras que la formación de posgrado, la investigación y la vinculación con el medio podían acreditarse voluntariamente. Así, la acreditación institucional sólo reconocía dos funciones fundamentales y transversales, y otras tres dependían de la misión de cada institución. En este sentido, se puede afirmar que las auditorías externas se basaban principalmente en los conceptos de calidad entendidos como adecuados para los fines institucionales y la transformación orientada a la mejora continua (Harvey y Green, 1993).

Por su parte, el nuevo esquema de aseguramiento de la calidad que forma parte de la Ley de ES (21 091/2018), establece como obligatoria la acreditación de la docencia y los resultados del proceso formativo, la gestión estratégica y los recursos institucionales, el aseguramiento interno de la calidad y la vinculación con el medio. La acreditación de la investigación, la creación y/o la innovación es voluntaria, no obstante, la nueva normativa indica que el periodo máximo de acreditación de calidad de siete años se reserva para las universidades que tengan un desempeño excelente en el ámbito de la investigación. Asimismo, los nuevos criterios y estándares establecían que, para alcanzar un nivel de excelencia en investigación, creación y/o innovación (entre otros rendimientos esperados), las universidades deben tener al menos ocho programas de doctorado acreditados. Asimismo, para poder acreditarlos como excelentes, los estándares específicos incluían la disponibilidad de académicos y líneas de investigación, entre otras cosas. Así, el nuevo marco normativo se aleja de las definiciones de calidad basadas en la idoneidad y la mejora continua y, al mismo

tiempo, se acerca al concepto de calidad como algo excepcional basado en estándares definidos externamente (Harvey y Green, 1993).

El claustro está constituido por al menos 7 académicos/as con grado de doctor, con jornada completa (JC) en la/s institución/es que imparte/n de manera colaborativa, con productividad liderada, e incluye la participación activa de destacados investigadores externos nacionales o internacionales [...] El Programa considera al menos cuatro áreas (o líneas) de investigación, desarrollo, innovación y/o creación del Programa, son sustentadas por a lo menos 3 académicos/as del claustro (CNA, 2020: 13 y 15).

Sin embargo, las agrupaciones universitarias estaban en desacuerdo con los nuevos criterios y estándares en tanto que con éstos se pretendía instalar el modelo de universidad de investigación como el ideal de excelencia al cual debiese converger el sistema en su conjunto. Asimismo, señalaban que esta orientación desconoce la autonomía de las instituciones para definir sus propósitos misionales y, al mismo tiempo, ignora la diversidad, complejidad y evolución del sistema universitario chileno. De igual forma, las universidades consideraban inviable la implementación de un modelo homogéneo en todo el país, basado en el paradigma de una universidad metropolitana, centenaria y consolidada en investigación. En este sentido, afirmaban que la evaluación de la calidad de una universidad debe considerar las particularidades relacionadas con su misión institucional, su ubicación socioterritorial, su cultura interna y su ciclo de vida organizacional.

La estandarización planteada prescribe un Modelo Institucional único que desconoce la riqueza de la diversidad del sistema de educación superior y sus instituciones universitarias. Este planteamiento no se hace cargo de las diferencias de tamaño, número de académicos, fecha de creación y etapa de desarrollo,



organización administrativa y regionalización, énfasis misionales y proyectos institucionales (Agrupación de Universidades Regionales (AUR), 2020: 4).

Se observa una alta relación entre la calidad y complejidad de las IES. Así, instituciones más complejas, exhibirían un nivel más avanzado —o de mayor— de calidad (CRUCH, 2020: 10).

Así, el segundo dilema está relacionado con la discusión de si el sistema de acreditación externo debiese asociar el ideal de calidad con el modelo de universidad de investigación. Si el propósito de fondo fuese promover un mayor desarrollo de la investigación, ¿debe todo el sistema universitario utilizar el modelo de universidad de investigación para lograr este objetivo? La experiencia internacional muestra que los países con mayor cantidad de investigación científica tienen sistemas universitarios con diferentes misiones, capacidades y niveles de desarrollo (Borden y McCormick, 2020; Massaro, 1996; Reichert, 2009). Una segunda cuestión se refiere a si la acreditación (como certificación de calidad) es el instrumento de política pública adecuado para transformar el sistema universitario sobre la base de la universidad de investigación como modelo ideal. Más aún, ¿es posible promover el modelo de universidad de investigación desde un centro burocrático y controlador, por sobre los fines institucionales de las propias universidades? A este respecto, países como Portugal muestran que la mejora de las capacidades de investigación de las universidades requiere un determinado conjunto de condiciones, entre ellas un financiamiento apropiado y una mayor autonomía institucional (Horta, 2008).

### **Tensión entre el sistema externo de calidad y el sistema interno de aseguramiento de la calidad**

Desde su creación en 1999, el sistema de aseguramiento de la calidad chileno se ha desarrollado bajo la premisa de que la evaluación de la calidad es una responsabilidad compartida entre el Estado y las IES. Por un lado, se entiende que el Estado es responsable

de garantizar el buen funcionamiento de los programas e instituciones. A su vez, se espera que las instituciones ejerzan su autonomía de manera responsable proporcionando bienes públicos de calidad (Lemaitre *et al.*, 2018).

En este contexto y a través de la Comisión Nacional de Acreditación, el Estado ha consolidado un conjunto de procesos e instrumentos destinados a evaluar y certificar la calidad de las instituciones y sus programas de estudio. Antes de la reforma de 2018, existían diferentes procesos de acreditación, tanto a nivel institucional como por programa. La acreditación institucional era voluntaria y se centraba en evaluar la existencia de mecanismos internos de aseguramiento de la calidad y el cumplimiento de la misión institucional. En este sentido, se argumenta que el foco de la acreditación estuvo centrado en los procesos más que en los resultados (Martínez y Sjöberg, 2020). A nivel de programa, existía un sistema voluntario y obligatorio para un grupo particular de programas de pregrado del ámbito de la salud y la educación. Por otro lado, las universidades desarrollaron dos grandes instrumentos internos de garantía de calidad. El primero fue el diagnóstico a través de la autoevaluación, basado en los procesos y resultados en las diferentes áreas de trabajo institucional. El otro fue la elaboración y ejecución de un plan de mejora institucional orientado a la superación de las debilidades detectadas y a la mejora continua. En este sentido, podría afirmarse que, como instrumento externo, la acreditación ha puesto en tela de juicio la calidad del trabajo académico a través de una mayor rendición de cuentas (Sisto, 2020). Según Lemaitre (2015), ha existido un adecuado equilibrio entre la evaluación externa y los esquemas internos de aseguramiento de la calidad de las propias instituciones. Asimismo, el funcionamiento del sistema de garantía de calidad en su conjunto ha implicado una mínima burocracia para las universidades.

En relación con este ámbito, el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de 2018 introdujo

cambios significativos. En primer lugar, se estableció un esquema de acreditación integrado, que incluye tanto a la institución como a sus programas de estudio. Asimismo, se introdujo la obligatoriedad de la acreditación integrada, así como la obligatoriedad de la acreditación de los programas de doctorado y de ciertos programas de pregrado en salud y educación. A diferencia de la normativa anterior, esta evaluación externa involucra ahora criterios y estándares con indicadores cuantitativos, a nivel de insumos, productos y resultados. Al mismo tiempo, la Ley 21 091 establece un nuevo tipo de evaluación denominada “aseguramiento interno de la calidad”. Para evaluar esta dimensión, la CNA sugirió cuatro criterios: política, funcionamiento y articulación del sistema de calidad; aseguramiento de la gestión de la calidad interna; aseguramiento de la gestión de la calidad en investigación, creación e innovación, y aseguramiento de la gestión de la calidad en programas de formación de pregrado y posgrado. En relación con las evaluaciones internas, hay un cambio importante en la normativa que desafía a las universidades a pasar de un sistema de garantía de calidad aislado a uno articulado, permanente y sistemático.

Según las agrupaciones universitarias, en la práctica la propuesta de la CNA conduce a una superposición de roles entre la evaluación externa y los sistemas internos de aseguramiento de la calidad de las instituciones. En tal sentido, se advierte que, al existir una auditoría externa con un conjunto de criterios y estándares específicos, lo más probable es que las universidades tiendan a reproducir las mismas exigencias externas en sus sistemas internos de aseguramiento de la calidad. A juicio de las agrupaciones de universidades, en este escenario se generaría un elevado nivel de burocracia que no contribuye al mejoramiento de la calidad de las instituciones. Asimismo, coinciden en que la garantía interna de calidad no debe considerarse como algo adicional, ya que se desarrolla implícitamente como parte del resto de la evaluación.

El aseguramiento interno de la calidad, tal como esté considerado en los Criterios y Estándares, apunta más a la instalación de estructuras burocráticas encargadas de calidad, que a la instalación de una cultura de calidad (CUP, 2020: 13).

Esta es la dimensión más débil en la propuesta de la CNA. El SIAC debe cubrir todas las funciones institucionales. Por lo tanto, no hay para que colocarlas en distintos criterios (Red de Universidades Públicas no Estatales G9, 2020: 15).

En este caso, la tensión surge del papel que se espera que desempeñe el sistema de calidad externo. Por un lado, la auditoría externa podría evaluar la calidad de las instituciones midiendo el cumplimiento de determinados criterios y estándares de calidad, definidos de forma centralizada y aplicados de forma transversal a todas las universidades. En este esquema, el objetivo es la evaluación del desempeño de las instituciones ya sea desde un enfoque de la calidad como mínimos estándares o resultados de excelencia. En el caso de este último enfoque el producto de la evaluación sería una estratificación de las universidades similar al efecto que producen los *rankings* (Lemaitre y Karakhanyan, 2018). Por otro lado, el sistema de calidad externo podría centrarse en evaluar el funcionamiento y la pertinencia del sistema interno de aseguramiento de la calidad de las propias universidades. A diferencia del enfoque anterior, en este escenario el foco principal estaría centrado en medir la capacidad de autorregulación y mejoramiento continuo de las universidades, a partir de diversos esquemas internos de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, surgen interrogantes tales como: ¿son compatibles estas dos funciones (aplicar normas externas y evaluar la pertinencia de los sistemas internos) en un sistema externo de garantía de la calidad? ¿Cuál es el enfoque óptimo que debe utilizarse en el caso chileno? Al parecer, las respuestas a estas preguntas dependen del nivel de calidad actual



del sistema universitario (Williams *et al.*, 2013), del enfoque conceptual de la calidad que el sistema pretende promover (Harvey y Green, 1993), del rol del Estado y su relación con las universidades (Knott y Payne, 2004) y del nivel de confianza que se deposita en estas instituciones (Dżimińska *et al.*, 2018).

## Discusión

En el caso de Chile, la gobernanza del sistema de ES y, en particular, la influencia del Estado, el mercado y la academia en el modelo de aseguramiento de la calidad ha sufrido importantes cambios en las últimas cuatro décadas. Según el Triángulo de Clark, la gobernanza del modelo de aseguramiento de la calidad estuvo en manos de la oligarquía académica hasta fines de la década de 1970; fue fuertemente dominada por el mercado durante la década de 1980 y fue un híbrido entre el Estado y el mercado hasta 2018, con el Estado cada vez más influyente. Sin embargo, a pesar de ello, la autonomía de las instituciones no se vio amenazada. No obstante, la ley de aseguramiento de la calidad de 2018 y la propuesta de nuevos criterios y estándares de calidad han dado paso a un nuevo periodo inédito caracterizado por una importante tensión entre la autonomía institucional y el control estatal.

Los estándares de acreditación propuestos en Chile no reconocen la heterogeneidad de las misiones institucionales, reduciéndolas todas a un modelo universitario común. Sin embargo, no es el concepto de utilizar estos estándares lo que merece una crítica, sino el uso limitado de esta medida. Los ejemplos de todo el mundo muestran que el desarrollo y la aplicación de estándares pueden proporcionar un marco útil para crear un enfoque global de la calidad en la enseñanza superior, proporcionando transparencia y coherencia a la hora de aplicar las medidas relacionadas con la calidad. Ahora bien, el proceso de estandarización también debe considerarse de forma crítica. La unificación y el desarrollo de marcos comunes podrían dar lugar a indicadores muy reduccionistas

o incluso engañosos, socavando la complejidad de la realidad académica (Seyfried y Reith, 2019). Dado que la estandarización apoya la orientación hacia un producto o consumidor, el individualismo intelectual y la originalidad corren riesgo de ser socavados. Cuando el discurso de la rendición de cuentas y la eficiencia comienza a prevalecer, podría conducir paradójicamente a una distorsión de la práctica profesional académica (Brady y Bates, 2016).

En general, la experiencia internacional muestra que el aseguramiento de la calidad busca certificar un estándar mínimo de calidad (Woodhouse, 2004). No obstante, la propuesta de nuevo marco de aseguramiento de la calidad chileno pretende asegurar estándares de excelencia muy por encima del mínimo. Si el objetivo es promover la excelencia, sería razonable clasificar a las universidades según los fines de su misión y evitar un modelo de universidad ideal. Del mismo modo, las tendencias internacionales, especialmente en Europa, muestran una orientación hacia la creación de marcos nacionales de cualificación con resultados de aprendizaje como medida de calidad (Aamodt *et al.*, 2018; OCDE, 2013).

En otras palabras, la garantía de calidad se centra más en la enseñanza que en otras misiones institucionales. El progreso real en la mejora de la calidad de la enseñanza es principalmente responsabilidad de las propias instituciones, lo que requiere una fuerte capacidad de autorregulación y gestión de la calidad institucional (Shah, 2012). Por ejemplo, los hallazgos de Noruega muestran que la tendencia a hacer un seguimiento de los efectos de la enseñanza y el aprendizaje son percibidos por el personal académico como más relevantes para asegurar la calidad que las acreditaciones o las auditorías, que son percibidas como de efectos más organizativos, administrativos y estructurales (Lemaitre y Karakhanyan, 2018: 622). Una posible interpretación aclara que, aunque tanto las medidas de calidad tradicionales como los resultados del aprendizaje; abordan cuestiones de calidad; las primeras dependen más de la cooperación



entre los académicos y la administración, la cultura organizativa y la gestión. Los segundos, por su parte, se refieren a las normas académicas y permanecen bajo el control del personal académico, que puede influir directamente en los resultados educativos.

La experiencia internacional muestra también que los sistemas de calidad internos y el compromiso de las propias instituciones son vitales para la mejora continua. En 2012, un grupo de expertos de la OCDE examinó el sistema chileno de aseguramiento de la calidad en la ES y formuló recomendaciones de mejora. Se aconsejó un sólido sistema de autorregulación (un sistema de calidad interno), así como revisiones externas periódicas de la calidad institucional. Se sugirió que las revisiones propusieran recomendaciones de mejora para que la institución examinada pudiera diseñar un plan de mejora. En aras de la transparencia, los exámenes y los planes de mejora deberían hacerse públicos y deberían utilizarse normas y directrices tanto para la autoevaluación de la institución como para la evaluación externa de la calidad institucional, a fin de garantizar que la base de la toma de decisiones sea clara y comprendida igualmente por todos. Los expertos proporcionaron también muchos ejemplos internacionales de tales normas que podrían servir de inspiración (OCDE, 2013). Los expertos recomendaron que la evaluación de la calidad se centre en los aspectos más relevantes para evitar mecanismos redundantes que se conviertan en un fin en sí mismos y acaben produciendo más burocracia.

### Conclusiones

Este artículo revela la naturaleza y el contexto de las tensiones clave en la reforma del sistema de aseguramiento de la calidad de la ES en Chile, a saber, las tensiones entre la autonomía institucional y el control estatal, el modelo universal de una universidad de investigación y la diversidad de misiones institucionales y sistemas de aseguramiento de la calidad externos e internos que conducen a prácticas superpuestas. Estas tensiones también pueden

interpretarse como síntomas que revelan el dilema de las partes interesadas con respecto al lugar adecuado para el sistema de garantía de calidad de la ES chilena en un continuo que, en un extremo, concibe la calidad como cumplimiento y, en el otro, expresa la calidad utilizando el concepto de cultura.

El cumplimiento se relaciona con la calidad como resultado del cumplimiento de políticas, estándares y directrices de calidad definidas externamente, tanto legales como políticas (Cardoso *et al.*, 2016). Los requisitos legales se refieren al número y tipo de cualificaciones de los académicos, la estructura y el contenido de los programas que conducen a los títulos y, por último, los sistemas de evaluación. Las universidades y otros proveedores están obligados a demostrar si cumplen los umbrales de exigencia y a aportar pruebas del cumplimiento de los criterios establecidos (Shah y Jarzabkowski, 2013; Vera, 2018). La calidad como cumplimiento se traduce en una burocracia creciente y en nuevas normas y reglamentos, que promueven sistemas de control y enfoques de gestión descendentes y tecnocráticos (Ehlers, 2009). Las agencias externas de calidad o de evaluación y sus reglamentos indican cómo asegurar la calidad de una universidad. Se presta gran atención a las soluciones de tipo comercial, como los *rankings* o las clasificaciones, y los sistemas de acreditación adquieren importancia como mecanismos de garantía de la calidad. Los sistemas internos de garantía de calidad pretenden cumplir los requisitos impuestos por la normativa externa, centrándose en el cumplimiento de los criterios más que en la mejora real. La superación de los controles de auditoría o la renovación de la acreditación son los principales mecanismos de operatividad para garantizar la calidad. En efecto, el enfoque basado en el cumplimiento sanciona la garantía de calidad como algo que debe completarse y la confianza en el personal académico se desgasta.

Por un lado, el concepto de cultura de la calidad comprende elementos culturales y psicológicos





como las creencias comunes, los valores, la historia y las tradiciones académicas, las expectativas y el compromiso con la mejora de la calidad. Por otro, incluye aspectos estructurales y de gestión, como actos legales o reglamentos y procesos específicos que ayudan a coordinar las acciones que mejoran la calidad (EUA, 2006; Hildesheim y Sonntag, 2019). El cambio hacia una cultura de la calidad puede verse al “centrarse en el cambio en lugar del control, en el desarrollo en lugar de la garantía y en la innovación más que en el cumplimiento de las normas” (Ehlers, 2009). Algunos ejemplos de indicadores para operar dentro de un paradigma de cultura de calidad incluyen el empoderamiento de las partes interesadas de la universidad (especialmente los estudiantes y los miembros del profesorado), el tratamiento de los estudiantes como socios, el fomento del compromiso de los académicos, el liderazgo mediante el ejemplo y la transparencia, la promoción del trabajo en equipo,

la comunicación abierta y frecuente, la toma de decisiones basada en hechos, el apoyo a las iniciativas ascendentes, la valoración de la confianza y el apoyo al desarrollo y el crecimiento personal. Una cultura de calidad madura también proporciona un alto nivel de autonomía a los miembros de la comunidad académica. Dicha cultura prospera en estructuras organizativas en las que se enfatiza el empoderamiento y la responsabilidad, y se limita la burocracia, por lo que no se obstaculiza el desarrollo de la cultura de la calidad (Adina-Petruța, 2014; Cardoso *et al.*, 2019; Dżimińska *et al.*, 2018, 2020).

Por último, se puede concluir entonces que la introducción de la nueva Ley de ES (21 091/2018) hizo retroceder el marcador del continuo cumplimiento-cultura en dirección al modelo de calidad de cumplimiento, aumentando las tensiones debido a que se quitó poder, se cuestionó la autonomía y se erosionó la confianza en los académicos. ■

## Referencias

- Aamodt, Per Olaf, Nicole Frølich y Bjørn Stensaker (2018), “Learning outcomes-a useful tool in quality assurance? Views from academic staff”, *Studies in Higher Education*, vol. 43, núm. 4, pp. 614-624, DOI: 10.1080/03075079.2016.1185776.
- Adina-Petruța, Pavel (2014), “Quality culture-a key issue for Romanian higher education”, *Procedia-Social y Behavioral Sciences*, vol. 116, pp. 3805-3810, DOI: 10.1016/j.sbspro.2014.01.845.
- Agrupación de Universidades Regionales (AUR) (2020), “Segunda consulta sobre criterios y estándares para la acreditación de universidades”, Chile, Comisión Nacional de Acreditación, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estándares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- Austin, Ian y Glen Jones (2016), *Governance of higher education. Global perspectives, theories y practices*, Nueva York, Routledge.
- Bernasconi, Andrés (2008), “La crisis del modelo latinoamericano de la universidad”, en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.), *Reforma de la educación superior*, Santiago, Ediciones Diego Portales, pp. 46-84.
- Borden, Víctor y Alexander McCormick (2020), “Accounting for diverse missions: can classification systems contribute to meaningful assessments of institutional performance?”, *Tertiary Education y*

- Management*, vol. 26, núm. 3, pp. 255-264, DOI: 10.1007/s11233-019-09045-w.
- Brady, Norman y Agnieszka Bates (2016), “The standards paradox: how quality assurance regimes can subvert teaching y learning in higher education”, *European Educational Research Journal*, vol. 15, núm. 2, pp. 155-174, DOI: 10.1177/1474904115617484.
- Brunner, José Joaquín, Julio Labraña, Emilio Rodríguez-Ponce y Francisco Ganga (2021), “Varieties of academic capitalism: a conceptual framework of analysis”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 29, núm. 35, DOI: 10.14507/epaa.29.6245.
- Brunner, José Joaquín y Consuelo Del Canto (2018), “Gobernanza y control de calidad en una variedad de capitalismo académico de alto privatismo: el caso de Chile”, en Héctor Monarca y Miriam Prieto (eds.), *Calidad de la educación superior en Iberoamérica*, Madrid, Editorial Dykinson, pp. 9-41.
- Brunner, José Joaquín (2017), *Compromiso con la educación. Reflexiones y críticas en torno a la reforma*, Santiago, Ediciones El Mercurio.
- Brunner, José Joaquín (2015), “Medio siglo de transformación de la educación superior chilena: un estado del arte”, en Andrés Bernasconi (ed.) *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, vol. 3, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 632.
- Brunner, José Joaquín (2011), “Regímenes de gobernanza universitaria: un estudio tipológico y tendencias”, en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*, Santiago, Ediciones Diego Portales, pp. 187-228.
- Capano, Giliberto y Andrea Pritoni (2019), “Varieties of hybrid systemic governance in European higher education”, *Higher Educ Q*, vol. 73, núm. 10, pp. 1-19, DOI: 10.1111/hequ.12180.
- Cardoso, Sonia, María J. Rosa, Pedro Videira y Alberto Amaral (2019), “Internal quality assurance: a new culture or added bureaucracy?”, *Assessment y Evaluation in Higher Education*, vol. 44, núm. 2, pp. 249-262, DOI: 10.1080/02602938.2018.1494818.
- Cardoso, Sonia, María J. Rosa, y Bjørn Stensaker (2016), “Why is quality in higher education not achieved? The view of academics”, *Assessment y Evaluation in Higher Education*, vol. 41, núm. 6, DOI: 10.1080/02602938.2015.1052775.
- Clark, Burton (1983), *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*, California, University of California Press.
- Comisión Nacional de Acreditación (CNA) (2021), *Criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional del subsistema universitario*, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estándares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- CNA (2020a), “Criterios y estándares para la acreditación de universidades”, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estándares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- CNA (2020b), “Memoria de elaboración y elementos conceptuales de los criterios y estándares para la acreditación”, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estándares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- CNA (2019), “Barómetro del aseguramiento de la calidad de la educación superior (No. 4)”, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estándares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) (2020), “Análisis criterios y estándares de la Comisión Nacional de Acreditación”, Chile, CNA, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estándares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- Corporación de Universidades Privadas (CUP) (2020), “Análisis criterios y estándares acreditación sistema universitario”, Chile, CNA, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estándares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- De Boer, Harry, Jürgen Enders y Uwe Schimank (2005), *Orchestrating creative minds. The governance of higher education and research in four countries compared*, Enschede, The Netherlands, CHEPS.
- Dill, David (2010), “Quality assurance in higher education-practices y issues”, en P. P. Peterson, E. Baker and B. McGaw (eds.), *International Encyclopedia*



- of Education* (3a.ed.), Oxford, Elsevier Editors, pp. 377-383, DOI: 10.1016/B978-0-08-044894-7.00833-2.
- Dobbins, Michael y Christoph Knill (2017), “Higher education governance in France, Germany and Italy: change y variation in the impact of transnational soft governance”, *Policy y Society*, vol. 36, núm. 1, DOI: 10.1080/14494035.2017.1278868.
- Dżimińska, Malgorzata, Justyna Fijalkowska y Lukasz Sulkowski (2020), “A conceptual model proposal: universities as culture change agents for sustainable development”, *Sustainability*, vol. 12, núm. 11, DOI: 10.3390/su12114635.
- Dżimińska, Malgorzata, Justyna Fijalkowska y Lukasz Sulkowski (2018), “Trust-based quality culture conceptual model for higher education institutions”, *Sustainability*, vol. 10, núm. 8, DOI: 10.3390/su10082599.
- Ehlers, Ulf Daniel (2009), “Understanding quality culture”, *Quality Assurance in Education*, vol. 17, núm. 4, DOI: 10.1108/09684880910992322.
- Enders, Jürgen, Harry de Boer y Elke Weyer (2013), “Regulatory autonomy y performance: the reform of higher education re-visited”, *Higher Education*, vol. 65, núm. 1, pp. 5-23, DOI: 10.1007/s10734-012-9578-4.
- ENQA (2015), *Standards y guidelines for quality assurance in the European higher education area (ESG)*, Bruselas.
- European University Association (EUA) (2006), *Quality culture in European universities: a bottom-up approach*, EUA, <<https://eua.eu/resources/publications/656:quality-culture-in-european-universities-a-bottom-up-approach.html>> [Consulta: mayo de 2022].
- Fernandez, Enrique (2008), “Perspectivas de futuro de las universidades privadas fundadas con posterioridad a 1980”, en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.), *Reforma de la educación superior*, Santiago, Ediciones Diego Portales.
- Frølich, Noline y Joakim Caspersen (2015), “Institutional governance structures”, en Jeroen Huisman, Harry de Boer, David D. Dill, Manuel Souto-Otero (eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, Londres, Palgrave Macmillan.
- HAQAA Initiative (2018), “African standards y guidelines for quality assurance in higher education (ASG-QA)”, African Continental Qualifications Framework, <<https://acqf.africa/resources/policy-guidelines/african-union-policy-documents/african-standards-and-guidelines-for-quality-assurance-asg-qa>>, [Consulta: mayo de 2022].
- Harvey, Lee y James Williams (2010), “Fifteen years of quality in higher education (part two)”, *Quality in Higher Education*, vol. 16, núm. 2, pp. 81-113, DOI: 10.1080/13538322.2010.485722.
- Harvey, Lee y Diana Green (1993), “Defining quality”, *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol. 18, núm. 1, pp. 9-34, DOI: 10.1080/0260293930180102.
- Hildesheim, Christine y Karlheinz Sonntag (2020), “The quality culture inventory: a comprehensive approach towards measuring quality culture in higher education”, *Studies in Higher Education*, vol. 45, núm. 4, pp. 892-908, DOI: 10.1080/03075079.2019.1672639.
- Horta, Hugo (2008), “On improving the university research base: The Technical University of Lisbon case in perspective”, *Higher Education Policy*, vol. 21, núm. 1, pp. 123-146, DOI: 10.1057/palgrave.hep.8300177.
- International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) (2016), “Guidelines of good practices”, INQAAHE, pp. 1-17, <<https://www.inqaahe.org/guidelines-good-practice>>.
- Jarvis, Darryl (2014), “Regulating higher education: quality assurance y neo-liberal managerialism in higher education. A critical introduction”, *Policy y Society*, vol. 33, núm. 3, pp. 155-166, DOI: 10.1016/j.polsoc.2014.09.005.
- Knott, Jack y Abigail Payne (2004), “The impact of state governance structures on management y performance of public organizations: a study of higher education institutions”, *Journal of Policy Analysis y Management*, vol. 23, núm. 1, pp. 13-30, DOI: 10.1002/pam.10176.
- Krücken, Georg (2011), “A European perspective on new modes of university governance and actorhood”, *Research & Occasional Paper Series*, CSHE.17.11.
- Krüger, Karsten, Martí Parellada, Daniel Samoilovich,

- y Andrée Surssock (2018), "Governance reforms from a European perspective", en *Governance reforms in European university systems. The case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*, Cham, Springer International Publishing, pp. 159-202, ISBN 978-3-319-72212-2 (eBook).
- Labraña, Julio y César Mariñez (2021), "¿En qué confiamos al evaluar la calidad de las universidades? Un análisis sociológico de la evolución de los mecanismos de aseguramiento externos de la calidad en Chile desde la teoría de sistemas sociales", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 12, núm. 33, pp. 120-137, DOI: 10.22201/iisue.20072872e.2021.33.861.
- Lemaitre, María José (2015), "Aseguramiento de la calidad: una política y sus circunstancias", en Andrés Bernasconi (ed.), *La educación superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis*, vol. 3, núm. 1, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 297-343.
- Lemaitre, María José y Susanna Karakhanyan (2018), "Quality assurance in higher education, a global perspective", en P. Teixeira y J. Shin (eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems y Institutions*, Dordrecht, Springer, pp. 9-26, DOI: [https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1\\_263-1](https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_263-1).
- Ley 21.091 (2018), "Sobre Educación Superior", <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>> [Consulta: mayo de 2022].
- Martínez, Ezequiel y Oscar Sjöberg (2020), "Determinación de variables y dimensiones claves para el aseguramiento de la calidad y su impacto en la acreditación de las universidades chilenas", *Revista Espacios*, vol. 41, núm. 11, pp. 20.
- Massaro, Vin (1996), "Institutional responses to quality assessment: developing diversity", *Journal of Higher Education Policy y Management*, vol. 18, núm. 1, pp. 35-44, DOI: 10.1080/1360080960180104.
- Mendoza Lozano, Frederick y Mary Ortegón Cifuentes (2019), "La evaluación en educación superior con fines de acreditación de alta calidad a través de un modelo sistémico con teoría de redes", *Revista de la Educación Superior*, vol. 48, núm. 192, pp. 1-21, DOI: 10.36857/resu.2019.192.925.
- Mendoza, Pilar y Lisa Dorner (2020), "The neoliberal discourse in Latin American higher education: a call for national development y tighter government control", *Education Policy Analysis Archives*, vol. 28, núm. 176, pp. 1-28, DOI: 10.14507/epaa.28.5610.
- Moreno, Carlos y Christian Muñoz Aguirre (2020), "El regreso del Estado en la educación superior de América Latina: reformas legales hacia un neo-estatismo colegiado", *Revista de la Educación Superior*, vol. 49, núm. 194, pp. 65-87, DOI: 10.36857/RESU.2020.194.1125.
- OECD (2013), *Reviews of national policies for education: quality assurance in higher education in Chile 2013*, OECD (Reviews of National Policies for Education), DOI: 10.1787/9789264190597-en.
- Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) (2018), "The revised UK Quality Code for Higher Education", QAA <<https://www.qaa.ac.uk/the-quality-code>> [Consulta: mayo de 2022].
- Red de Universidades Públicas no Estatales G9 (2020), "Posición Red de Universidades del G9 sobre criterios y estándares para acreditación universitaria", Chile, CNA, <<https://www.cnachile.cl/Paginas/criterios-y-estandares.aspx>> [Consulta: mayo de 2022].
- Reichert, Sybille (2009), *Institutional diversity in European higher education-Tensions and challenges for policymakers and institutional leaders*, European University Association, <<https://eua.eu/resources/publications/407:institutional-diversity-in-european-higher-education-tensions-and-challenges-for-policy-makers-and-institutional-leaders.html>> [Consulta: mayo de 2022].
- Ryan, Tricia (2004), "Quality assurance in higher education: a review of literature", *Quality Assurance in Higher Education*, vol. 5, núm. 4, DOI: 10.4324/9780203416327.
- Scharager, Judith (2017), *Nuevos actores en un viejo escenario: la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015*, Leiden, Leiden University.
- Shattock, Michael (2014), *International trends in university governance: autonomy, self-government and the distribution of authority*, Abingdon, Oxon and New York, Routledge.
- Seyfried, Markus y Florian Reith (2019), "The seven deadly



- sins of quality management: trade-offs y implications for further research”, *Quality in Higher Education*, vol. 25, núm. 3, pp. 289-303, DOI: 10.1080/13538322.2019.1683943.
- Shah, Mahsood (2012), “Ten years of external quality audit in Australia: evaluating its effectiveness y success”, *Assessment y Evaluation in Higher Education*, vol. 37, núm. 6, pp. 761-772, DOI: 10.1080/02602938.2011.572154.
- Shah, Mahsood y Lucy Jarzabkowski (2013), “The Australian higher education quality assurance framework: from improvement-led to compliance-driven”, *Perspectives: Policy y Practice in Higher Education*, vol. 17, núm. 3, pp. 96-106, DOI: 10.1080/13603108.2013.794168.
- Sisto, Vicente (2020), “Desbordadas/os: rendición de cuentas e intensificación del trabajo en la universidad neoliberal. El caso de Chile”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 28, núm. 1, pp. 7, DOI: 10.14507/epaa.28.4907.
- Sporn, Barbara (2007), “Governance and administration: organizational and structural trends”, en James J. Forest y Philip G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, vol. 18, Dordrecht, Springer International Handbooks of Education.
- Stensaker, Björn y Peter Maassen (2015), “A conceptualisation of available trust-building mechanisms for international quality assurance of higher education”, *Journal of Higher Education Policy y Management*, vol. 37, núm. 1, pp. 30-40, DOI: 10.1080/1360080X.2014.991538.
- Vera Martínez, Héctor (2018), “Los cuatro jinetes de la evaluación: productivismo, reduccionismo, cuantofrenia y simulación”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 47, núm. 187, pp. 25-48, DOI: 10.36857/resu.2018.187.417.
- Williams, Ross, Gatan de Rassenfosse, Paul Jensen y Simon Marginson (2013), “The determinants of quality national higher education systems”, *Journal of Higher Education Policy y Management*, vol. 35, núm. 6, pp. 599-611, DOI: 10.1080/1360080X.2013.854288.
- Woodhouse, David (2004), “The quality of quality assurance agencies”, *Quality in Higher Education*, vol. 10, núm. 2, pp. 77-87, DOI: 10.1080/1353832042000230572.

**Cómo citar este artículo:**

Alarcón, Mario y Małgorzata Dżimińska (2023), “Tensiones en la reforma del sistema de calidad de la educación superior en Chile”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, vol. XIV, núm. 41, pp. 94-112, DOI: <https://doi.org/10.22201/issue.20072872e.2023.41.1582> [Consulta: fecha de última consulta].