



RESUMEN EJECUTIVO

FLEXIBLE LEARNING PATHWAYS IN HIGHER EDUCATION IN CHILE

Hacia una mayor flexibilidad de la educación superior en Chile:
El rol de las políticas de financiamiento, aseguramiento de la calidad y la autonomía institucional

1. Introducción

El sistema chileno de educación superior ha crecido significativamente en las últimas tres décadas, considerando la población estudiantil, las instituciones de educación superior (IES) y los programas que se ofrecen. Esto es el resultado de una creciente demanda de educación superior por parte de una clase media nueva emergente y de políticas nacionales sistemáticas para aumentar el acceso, especialmente para los grupos vulnerables. Como respuesta a la diversificación del sistema (principalmente mediante el establecimiento de nuevas instituciones privadas) se estableció un sistema de aseguramiento de calidad el que, a pesar de estar en funcionamiento durante más de 20 años, no ha podido superar la erosión de la confianza en la educación superior resultante del crecimiento y la diversificación. Probablemente esta sea una de las razones por las que la articulación y la flexibilidad no han sido consideradas una prioridad en las políticas nacionales, ni mediante mecanismos de financiamiento ni de regulación.

Sin embargo, con una tasa bruta de ingreso de 87% (considerando todos los ingresantes, sea cual sea su edad, en comparación con la cohorte de 18 años), y un gran número de adultos (lo que reduce la tasa de ingreso para estudiantes por debajo de 25 años a 67%) (OCDE, 2017), existe una necesidad significativa de mayor flexibilidad y articulación. Muchos de los nuevos ingresantes provienen de los quintiles de ingreso más bajos o pertenecen a la primera generación de sus familias en ingresar a la educación superior. Corren un mayor riesgo de dejar sus estudios antes de completarlos, necesitan que se les reconozcan competencias laborales o son adultos que desean actualizar, cambiar u obtener credenciales de educación superior.

Dado que la flexibilidad y la articulación han demostrado ser fundamentales para fortalecer los sistemas de educación superior en muchos países, aparece un apoyo transversal a estas iniciativas, a nivel del discurso entre los distintos actores, que sostienen que los itinerarios flexibles de aprendizaje permiten responder de mejor forma a las expectativas y demandas sociales. Sin embargo, estos aparentes consensos no se traducen en instrumentos específicos en Chile, más allá de los que promueven el acceso; por esta razón, es importante conocer si las IES han logrado ajustarse a estas necesidades y, si lo han hecho, cuáles han sido sus respuestas.

Este artículo sintetiza las conclusiones de un estudio cuyo objetivo era identificar el efecto de las políticas, instrumentos y prácticas nacionales e institucionales en el diseño o implementación de itinerarios flexibles de aprendizaje (IFA) en las IES. Estos elementos configuran un contexto donde una variedad de obstáculos y facilitadores condicionan las condiciones para el desarrollo de IFA. A partir de ellos, el artículo propone algunas recomendaciones generales para guiar la discusión nacional sobre IFA y compartir las especificidades chilenas para los estudios comparativos internacionales sobre el tema.

En el contexto mencionado anteriormente, el estudio optó por un método exploratorio, enfocado en las percepciones de los responsables políticos de los principales organismos públicos en la materia y miembros de tres IES diferentes, incluyendo autoridades, académicos, personal administrativo y estudiantes.

Considera las políticas existentes, como el aseguramiento de la calidad y el acceso a la educación superior; instrumentos (marco de cualificaciones, créditos transferibles); y prácticas institucionales específicas, como mecanismos diversificados de acceso, oportunidades de transferencia entre programas o instituciones, o reconocimiento de aprendizajes previos, entre otros. También abordó itinerarios flexibles no previstos, basados principalmente en la experiencia de las instituciones incluidas en el estudio, así como en los comentarios realizados por los diferentes entrevistados.

El estudio analiza la forma en que algunas políticas nacionales han contribuido efectivamente a una mayor flexibilidad, incluso cuando este no era un objetivo explícito, y cómo las IES han desarrollado diferentes estrategias para abordar la necesidad de flexibilidad. También identificó tres aspectos que ayudan a comprender las formas en que los IFA se han desarrollado en el sistema, ya sea como facilitadores o como obstáculos y, a veces, como ambos: autonomía institucional, políticas de financiamiento y regulación.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: la sección 2 ofrece una descripción general de la educación superior chilena; la sección 3 revisa las políticas a nivel nacional en relación con los IFA; la sección 4 analiza las políticas y prácticas institucionales llevadas a cabo por las IES; la sección 5 identifica facilitadores y obstáculos para un mayor desarrollo de IFA en Chile; y la sección 6, extrae conclusiones y recomendaciones para mejorar la flexibilidad en el sistema nacional de educación superior.

2. Contexto nacional de educación superior

La educación superior chilena ha experimentado cambios importantes, que se pueden resumir en (a) expansión, (b) diversificación y (c) privatización, todo lo cual condujo al establecimiento de mecanismos regulatorios, y particularmente, a instancias de aseguramiento de la calidad.

a) La población estudiantil creció de 249.482 estudiantes en 1990 a 1.268.510 en 2019. Este crecimiento fue impulsado principalmente por estudiantes de los quintiles de menores ingresos, reduciendo así la brecha entre los grupos más pudientes y los más pobres (SIES, 2019).

b) Estos nuevos estudiantes trajeron a la educación superior una gama mucho más amplia de expectativas, intereses y necesidades. Como resultado, la oferta de educación superior también se diversificó, con nuevos programas, nuevos modos de enseñanza y aprendizaje, y el desarrollo de diferentes IES, especialmente instituciones de enseñanza superior privadas, no selectivas. La plataforma institucional del sistema de educación superior se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 1. Número de IES en Chile, por propiedad y matrícula (entre paréntesis), 2019

Tipo de instituciones	IES públicas		Privadas sin financiamiento público
	Estatales	Privadas con financiamiento público ¹	
Universidades (Dan títulos y grados académicos y profesionales; pueden también ofrecer programas técnico-profesionales).	18 (201.116)	9 (165.314)	33 (384.094)
Institutos profesionales – IP (dan títulos profesionales y técnicos)			42 (375.462)
Centros de formación técnica – CFT (dan solo títulos técnicos)	5 ² (209)		42 (136.575)

Fuente: SIES, 2019

También es importante señalar que existen diferencias significativas entre instituciones de una misma categoría, en términos de tamaño, complejidad, calidad y prestigio.

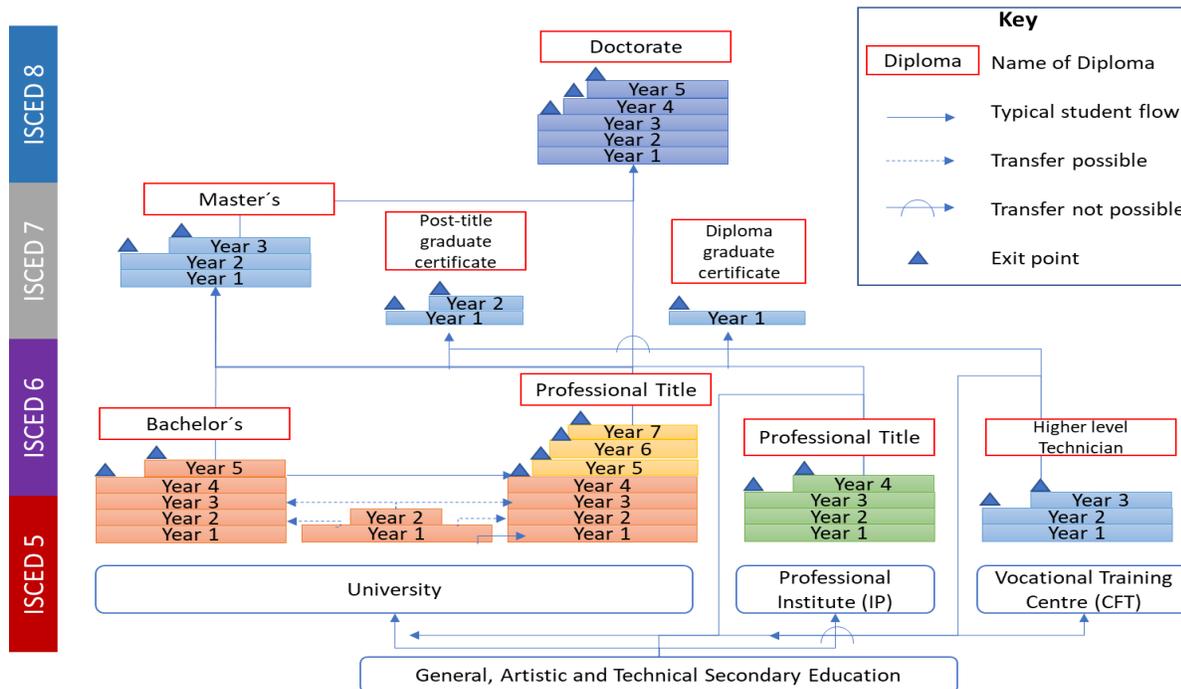
c) La educación superior privada creció y, para 2019, inscribió al 70% de todos los estudiantes en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, que ofrecían una oferta mucho más amplia que las universidades públicas, aunque algunas de estas también han comenzado a ofrecer programas técnicos y de ciclo corto.

La educación superior se convirtió así en un sistema más complejo y mucho menos transparente durante los años 80 y principios de los 90. La información era de difícil acceso y la confiabilidad de las IES, especialmente las privadas, se volvió incierta. La respuesta desde el ámbito de las políticas fue introducir el aseguramiento de la calidad, inicialmente como un mecanismo de licenciamiento obligatorio para las nuevas IES privadas, luego como acreditación voluntaria para IES y programas públicos y privados autónomos. En 2006 se creó un sistema nacional de información de la educación superior y en 2018, la acreditación se convirtió en obligatoria para todas las IES, para los programas de pregrado de formación de profesores, medicina y odontología y para los programas de doctorado.

¹ Estas son universidades creadas antes de 1981, que se financian de manera similar a las universidades estatales.

² La ley creó 5 CFT estatales, que se establecerán en forma gradual.

La estructura de la educación superior es bastante rígida. En la siguiente figura se pueden ver los diferentes niveles formativos y los itinerarios regulados, así como las dificultades para pasar de un itinerario a otro.



Como puede verse en la figura anterior, los estudiantes con un título técnico tienen oportunidades muy limitadas; si quieren pasar a un programa profesional, deben pasar por el proceso de admisión y probablemente se les reconocerá muy poco – o nada - de los estudios cursados o su experiencia laboral. Los graduados de un IP se enfrentan a una situación similar, pero pueden obtener un grado de licenciado en el mismo campo con solo uno o dos años en una universidad. Algunas universidades reconocen un título de un IP como equivalente al propio, lo que les permite acceder a un programa de maestría, probablemente en un campo profesional. La transferencia entre programas o entre instituciones depende de las políticas de la institución receptora, lo que generalmente está asociado al prestigio relativo de ambas IES.

El gobierno del sistema ha sido históricamente débil, pero se fortaleció a través de una reforma de gran alcance aprobada en 2018. Aunque Chile, como muchos otros países latinoamericanos, tiene una larga tradición de autonomía institucional, la creación acelerada de IES privadas a partir de la liberalización del sistema en 1981 promovió la instalación de mecanismos de aseguramiento de la calidad (AC).

En 1990 se instaló la primera agencia de aseguramiento externo de calidad en 1990, en 1999 se desarrollaron procesos experimentales de acreditación de programas e instituciones; en 2006 se formalizó la acreditación mediante una ley, lo que fue modificado en 2018 como parte de la reforma de la educación superior.

En la actualidad, el gobierno del sistema está integrado por una Subsecretaría de Educación Superior, que define políticas, distribuye recursos y está a cargo del diseño de un proceso de admisión unificado para todas las IES; una Superintendencia de Educación Superior, cuya función es supervisar el cumplimiento de los mecanismos legales y regulatorios; una agencia de aseguramiento de la calidad (Comisión Nacional de Acreditación, CNA) que se encarga de todos los procesos obligatorios de acreditación; y una agencia de licenciamiento de nuevas instituciones (Consejo Nacional de Educación, CNEC) que también deberá supervisar a las IES que no puedan cumplir con los requisitos de acreditación. Estas dos últimas agencias operan de manera autónoma, pero las cuatro organizaciones se reúnen semanalmente en un comité de coordinación (SINACES - Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior), cuyas acuerdos no son vinculantes, pero que permiten alinear las decisiones independientes.

3. Políticas y prácticas nacionales relacionadas con los IFA.

En la mayoría de los países de América Latina, los gobiernos tienen un papel secundario en las decisiones relacionadas con la educación superior. En ausencia de un mecanismo institucionalizado para orientar el sistema, los gobiernos tienen dos instrumentos principales de política: financiamiento, a través de diferentes canales; y regulación, principalmente a través de la legislación y aseguramiento de la calidad.

En Chile, más allá del financiamiento institucional (otorgado a las IES públicas para cubrir parte de sus costos operativos), existen varios fondos para propósitos específicos. El más importante de ellos es el dedicado a las ayudas estudiantiles; También hay programas especiales, algunos de los cuales se describen brevemente a continuación. La regulación, por otro lado, depende de textos legales o reglamentarios, y el aseguramiento de la calidad, el principal mecanismo regulador, es responsabilidad de dos organizaciones autónomas, vinculadas sólo formal y débilmente a las decisiones gubernamentales.

a. Políticas de financiamiento relacionadas con IFA.

Ayudas estudiantiles

La política más coherente de las últimas décadas ha sido mejorar el acceso, especialmente para los grupos más vulnerables. Todas las IES, tanto públicas como privadas, cobran aranceles relativamente altos, lo que representa una barrera importante para el acceso de estudiantes de bajos ingresos. Durante los últimos veinte años, se ha incrementado sistemáticamente la parte de la financiación pública destinada a las ayudas a los estudiantes. Sin embargo, estas se dirigen principalmente a estudiantes de tiempo completo que cursan su primer título, en programas presenciales, con oportunidades limitadas para estudiantes maduros, estudiantes de tiempo parcial o estudiantes que desean actualizar o cambiar su título.

Los principales instrumentos de financiación son los siguientes:

Becas para diferentes grupos de equidad. Estas se destinan a estudiantes con discapacidad, pueblos indígenas o estudiantes de regiones aisladas. También se enfocan en estudiantes de los seis deciles de ingreso más bajos; aquellos que quieran formarse como profesores escolares; cuyos padres sean profesores, o estudiantes con títulos técnicos o de ciclo corto que quieran continuar en estudios profesionales o académicos.



Préstamos subsidiados. El gobierno subsidia la tasa de interés y el reembolso de los préstamos está condicionado a los ingresos después de la graduación, con un plazo de reembolso fijo; y

Gratuidad de estudios superiores. Un programa de gratuidad, establecido en 2016 es el plan de ayuda financiera más completo. Proporciona educación superior gratuita en las IES elegibles para los estudiantes que pertenecen a los primeros 6 deciles de ingresos; la gratuidad se extiende solo durante la duración formal del programa y excluye programas en línea, a distancia o mixtos.

En 2019, 857.820 estudiantes (el 67% de la matrícula total) recibieron algún tipo de ayuda; de la financiación pública total asignada a la educación superior, alrededor del 74% correspondió a financiación para estudiantes.

Programas compensatorios

El acceso también se promueve mediante estrategias destinadas a compensar el efecto de la educación secundaria de mala calidad. Para ingresar a la educación superior, los estudiantes deben rendir una prueba de admisión nacional; como una forma de apoyar a los estudiantes meritorios que asisten a escuelas secundarias de baja calidad (la mayoría de los cuales pertenece a familias de bajos ingresos), se bonifica con un puntaje especial a los estudiantes que han estado consistentemente en el tercio superior de su clase durante sus años de escuela secundaria. Esto significa un 10% o 15% de puntos extra agregados al puntaje total (DEMRE, 2020).

En términos de financiamiento, a través del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE) el gobierno apoya a las IES que trabajan con los estudiantes durante sus últimos años en las escuelas secundarias públicas, los preparan para rendir la prueba de admisión, y garantizan lugares para los mejores estudiantes, incluso si no obtienen los puntajes necesarios en la prueba de admisión. Este programa también apoya la provisión de apoyo personal y académico a los estudiantes durante su primer año en la educación superior. Aunque no es masivo, el programa PACE tiene como objetivo ayudar a los buenos estudiantes con menos oportunidades a ingresar a la educación superior.

Fondos competitivos

El Ministerio de Educación (Mde) también administra una serie de fondos competitivos para las IES que se asignan en función del mérito. Estos fondos pueden abordar cualquier tema de interés para las instituciones, pero según lo informado por el Ministerio de Educación, no se han solicitado fondos específicamente para una mayor flexibilidad o mecanismos de articulación.

b. Políticas regulatorias relacionadas con itinerarios flexibles de aprendizaje

La regulación es uno de los mecanismos que utilizan los gobiernos para orientar la educación superior. En Chile, esto se hace principalmente a través de la legislación, pero también a través de otros mecanismos, como el aseguramiento de la calidad, un sistema de información y el diseño de un marco nacional de calificaciones (MNC).



Aseguramiento de la calidad

El principal mecanismo regulatorio en vigor es el aseguramiento de la calidad (AC). Ha estado en vigor en Chile desde 1990, inicialmente como un requisito de licenciamiento para nuevas IES privadas, desde 1999 como un proceso voluntario para programas e instituciones, y desde 2006, como un proceso obligatorio para los programas de formación docente y medicina, posteriormente modificado para hacer obligatoria la acreditación institucional y agregar los programas de odontología y doctorado a la acreditación obligatoria.

El AC ayudó a eliminar IES y programas de baja calidad, hizo explícitas las expectativas de calidad y promovió el uso de sistemas de información para la gestión. Contribuyó a una mayor profesionalidad de la gestión institucional y a la introducción de una "cultura de evaluación". (Lemaitre y Zenteno 2012).

Como se indicó anteriormente, el aseguramiento de la calidad es responsabilidad de dos organizaciones autónomas: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y el Consejo Nacional de Educación (CNEC), que es la agencia que otorga las licencias y responde a las apelaciones contra las decisiones de la CNA. Los aspectos legales y financieros de las instituciones son supervisados por la Superintendencia de Educación Superior, y las tres organizaciones se reúnen con el Subsecretario en la comisión coordinadora o SINACES. La autonomía de los organismos de aseguramiento de la calidad significa que sus vínculos con el gobierno son débiles y que las decisiones de garantía de calidad no están necesariamente alineadas con las prioridades gubernamentales.

4. Políticas y prácticas institucionales relacionadas con los IFA

El estudio se centró en tres IES: una universidad pública (privada, con financiación pública), PUCV, con casi un siglo de experiencia; una corporación privada, que administra una universidad, un instituto profesional y un centro de formación técnica con filiales en todo el país (CST) y un centro de formación técnica de propiedad estatal, de reciente creación (CFTLL). Estas IES representan diferentes aspectos del sistema, tienen una relación diferente tanto con el gobierno como con los mecanismos de aseguramiento de la calidad y matriculan a estudiantes con características diferentes. Esto hace que su experiencia sea particularmente interesante en términos de su respuesta a las necesidades de flexibilidad y articulación.

Las tres IES estudiadas destacaron a la flexibilidad como una de sus principales preocupaciones y todas han desarrollado instrumentos y prácticas para implementarla de diferentes formas.

a. Procesos alternativos de admisión

El gobierno financia programas especiales en convenio con las IES para apoyar a estudiantes provenientes de escuelas vulnerables (PACE, Propedéuticos). Estos ofrecen cursos y actividades especiales durante los últimos dos años en la escuela secundaria, mantienen lugares reservados en las universidades participantes y contemplan apoyo continuo a los estudiantes durante su primer año. Los estudiantes deben rendir la prueba nacional de admisión, pero si han tenido un buen desempeño en el programa preuniversitario, son

admitidos aunque no tengan el puntaje requerido. Las dos universidades consideradas en el estudio de caso participan en estos programas, pero mientras en la PUCV el 76% de los estudiantes admitidos en estos programas se matriculó en el segundo año, en la UST (la universidad gestionada por CST), el 80% de los estudiantes abandonó su carrera durante el primer año o poco después; probablemente esto depende, en parte de las deficiencias educativas previas o condiciones socioeconómicas y familiares más adversas. La UST acepta graduados de IPs para que puedan obtener un grado de licenciatura en un año y medio; esto les permite seguir estudiando a nivel de posgrado. El IP tiene un sistema de admisión especial para estudiantes con títulos técnicos, ya sea de su propio CFT o de otras instituciones.

b. Oportunidades de transferencia

Una segunda estrategia es la de las oportunidades de transferencia. La transferencia depende de la decisión de la IES receptora y muchas instituciones no aceptan transferencias, aún de sus propios programas. No obstante, la PUCV valida los cursos aprobados en sus propios programas o en otras IES, siempre que demuestren que los contenidos son equivalentes, hasta el 50% del plan de estudios. En general, esto opera con facilidad cuando se reconoce que las instituciones son de calidad similar, pero es casi imposible cuando se las percibe como diferentes. El CST permite la transferencia entre los programas ofrecidos en cada una de sus instituciones (Universidad, IP y CFT), y en algunos casos, para estudiantes provenientes de otras IES. También permiten la transferencia entre filiales que operan en diferentes ciudades, por lo que los estudiantes que se trasladan de una ciudad a otra pueden continuar en el mismo programa, con el mismo plan de estudios y se les reconoce sus calificaciones y cursos aprobados.

La transferencia también opera hacia abajo. Los estudiantes que ingresan a la universidad, o al IP, y luego descubren que no pueden o no quieren seguir el plan de estudios, pueden obtener el reconocimiento de los estudios relevantes en el IP o el CFT, pudiendo así obtener un título profesional o técnico.

El diseño de un plan de estudios basado en competencias, aplicado en todas las instituciones CST, facilita el procesamiento de solicitudes de transferencia. Además, el IP y el CFT utilizan el marco de cualificaciones de la educación técnico – profesional y tienen sus competencias certificadas por un organismo externo. Esta certificación, que responde a un programa del Ministerio de Educación, se utiliza principalmente para programas de educación de adultos y está reconocida a nivel profesional por algunas IES y por los empleadores.

c. Reconocimiento de aprendizajes previos (RAP)

El reconocimiento de aprendizajes previos no es una práctica común en la mayoría de las IES, y no se promueve ni por los mecanismos de financiamiento ni por los requisitos de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, algunas IES han desarrollado prácticas que, con diferentes nombres, logran un resultado similar.

Uno es el "examen de conocimientos relevantes", mediante el cual los estudiantes pueden rendir un examen que cubre los contenidos de cursos específicos y, de aprobarse, se reconoce su aprendizaje, con un tope del 10% de los cursos de un programa determinado. Este porcentaje puede incrementarse si los estudiantes pueden proporcionar evidencias de un trabajo significativo en el campo, especialmente en programas con un fuerte contenido práctico. Esto se aplica en varias universidades y se explicó en detalle en las entrevistas en la PUCV.

En el CST, reconocen los cursos tomados en las IES que forman parte del holding, pero tienden a no reconocer los estudios realizados en otras instituciones, principalmente por restricciones del AC, ya que suele ser objetado por los pares evaluadores durante los procesos de acreditación, que exigen pruebas acerca de la equivalencia de los resultados de aprendizaje y tienden a desconfiar de las certificaciones emitidas.

El CFTLL, en cambio, hace del RAP un mecanismo básico de admisión. Su proceso de enseñanza y aprendizaje se basa en un desempeño del 100% en las competencias asociadas a cada módulo de enseñanza y aprendizaje; por lo tanto, el reconocimiento de un módulo depende de la verificación acerca del dominio de las competencias asociadas, lo que puede operar de forma total o parcial. Para el primer año de funcionamiento, el CFT seleccionó estudiantes con experiencia y reconocieron las competencias relevantes para que los estudiantes pudieran completar su plan de estudios de dos años en un año.

d. Modos flexibles de enseñanza y aprendizaje (E&A)

Para flexibilizar la enseñanza y el aprendizaje, muchas IES ofrecen programas en diferentes formatos (clases vespertinas, programas presenciales apoyados por las TIC, programas mixtos y, después de COVID, principalmente cursos en línea). Esto ha permitido una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a diferentes perfiles de estudiantes, ya sean estudiantes diurnos, vespertinos o estudiantes que ya tienen un título.

5. Facilitadores y obstáculos

El contexto general de desarrollo de la educación superior chilena, incluyendo sus mecanismos de financiamiento, procesos de aseguramiento de la calidad y gobierno del sistema, configura la forma en que se desarrollan y potencialmente se pueden desarrollar las vías de aprendizaje flexibles en el país. Esta sección revisa algunos facilitadores y obstáculos en estas tres áreas principales.

a. Mecanismos de financiamiento

El facilitador más importante en términos de acceso para los grupos desfavorecidos ha sido el aumento sistemático de la ayuda a los estudiantes. El programa de gratuidad, así como las becas y préstamos subsidiados han permitido abrir el acceso a estudiantes que anteriormente estaban excluidos por su situación socioeconómica, la calidad de la educación secundaria, su condición de discapacidad o su

residencia en regiones aisladas. También se incluyen aquellos programas orientados a compensar las deficiencias en la educación secundaria, que brindan apoyo a estudiantes promisorios en las escuelas secundarias públicas y, en algunos casos, les brinda apoyo personal y académico durante su primer año en la universidad.

Un segundo facilitador importante es la provisión de fondos competitivos para que las IES desarrollen sus propios proyectos. Estos fondos están disponibles para instituciones en una amplia gama de campos, según las prioridades institucionales. Aun cuando, como señaló la directora de educación superior del Ministerio de Educación, casi no ha habido solicitudes relacionadas con la mejora de la articulación o el análisis de posibles estrategias para vías de aprendizaje flexibles, el potencial existe y se encuentra disponible.

Por otra parte, la estructura de financiamiento de la educación superior es un obstáculo para la flexibilidad. Los estudiantes con matrícula gratuita o becas reciben estos beneficios solo por la duración formal del programa y se les permite un cambio de programa o institución mientras reciben estos beneficios; los estudiantes que provienen de grupos más vulnerables estudian a tiempo parcial o se cambian a un programa diferente, necesitan más tiempo para graduarse y deben pagar por el tiempo adicional necesario.

Es importante tomar en cuenta que la mayor parte de los ingresos institucionales proviene de los aranceles de los estudiantes; estos se cobran anualmente, lo que desanima a los estudiantes de tiempo parcial o los estudiantes que toman una carga reducida porque tienen obligaciones laborales o familiares.

b. Aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de la calidad tiene el potencial de ser un habilitador significativo de flexibilidad y articulación. Un estudio realizado en siete países mostró que la inclusión de un tema como estándar para la acreditación tiene un efecto inmediato en las IES, que le dedican tiempo y atención. (Lemaitre y Zenteno, 2012). Por lo tanto, si el aseguramiento de la calidad destacara la flexibilidad y la articulación como componentes importantes de la calidad, las instituciones abordarían el diseño de políticas y prácticas en este campo. La acreditación también contribuye a aumentar la confianza entre las IES, cuando se reconoce como una señal confiable de la calidad de las instituciones y programas.

Sin embargo, en el contexto actual, hay dos cuestiones que en la práctica dificultan la flexibilidad: la primera es que la reforma de la educación superior de 2018 hizo obligatoria la acreditación institucional, pero eliminó la acreditación de programas, y gran parte de la flexibilidad y articulación dependen de la confiabilidad del aprendizaje a nivel de programa. La segunda es que la CNA no está completamente convencida de que la flexibilidad sea posible de implementar por parte de las instituciones (o incluso deseable a nivel universitario), probablemente debido a la falta de confianza en la capacidad de las IES para la innovación responsable, lo que fue refrendado por el presidente de la CNA, que manifestó sus dudas acerca de la forma en que las instituciones asumirían esa tarea.

Esta reticencia puede verse impulsada por la privatización y las experiencias negativas con algunas instituciones, que luego impregna la forma en que se establecen los criterios y estándares de AC, con un énfasis en el control y la desconfianza ante el cambio. La innovación se considera peligrosa y la calidad se entiende como la forma en que operan las IES tradicionales (y más prestigiosas). Para algunas instituciones, el aseguramiento de la calidad actúa como un factor inhibitorio (“paralizante” fue la forma en que lo expresó el rector de la UST).

Las principales limitaciones para los IFA y la articulación son la falta de confianza entre las IES, o incluso, en algunos casos, entre los programas de la misma institución, y el riesgo percibido de que el aumento de los acuerdos de flexibilidad de una IES limitaría sus posibilidades de acreditación.

c. Gobierno del sistema y autonomía institucional

En Chile no existe un organismo público con capacidad para definir la política de educación superior con una visión de mediano o largo plazo. Probablemente el organismo más fuerte para esto sea el Consejo de Rectores (CRUCH). En sus inicios, representaba las opiniones de las universidades, pero con la expansión del sistema, la membresía en el CRUCH cambió de las 8 universidades existentes en 1980 a 29 universidades de 60 en 2019. En la práctica, el CRUCH está segmentado en subgrupos, según las principales características e intereses de las universidades (estatales, regionales, privadas con financiamiento público) o mediante arreglos informales basados en intereses específicos; no considera la mitad de las universidades del sistema ni a las IES no universitarias.

Las autoridades del Mde cambian cada cuatro años, si no antes, y por lo general, los lineamientos de las políticas dependen de las prioridades personales o políticas de la Subsecretaría de Educación Superior o del poder relativo de los grupos dentro del CRUCH o de las propias instituciones.

La flexibilidad y la articulación han sido prácticamente invisibles a nivel nacional, con la posible excepción de la educación técnico profesional.

Si bien esta invisibilidad puede ser una oportunidad para que las IES implementen sus propios arreglos para mejorar la flexibilidad, existe una tensión constante entre la autonomía institucional y los requisitos regulatorios. Las instituciones son conscientes de la necesidad de una mayor flexibilidad en varias áreas (nuevas calificaciones, duración de los programas, articulación, reconocimiento de aprendizajes previos) pero, al mismo tiempo, autocensuran sus acciones debido a restricciones legales o regulatorias reales o supuestas.

Por otro lado, hay aspectos culturales que hacen que la flexibilidad sea dudosa, especialmente a nivel universitario, incluso cuando se reconoce como necesaria, sobre todo por el peso de la tradición y la resistencia a aceptar programas ofrecidos por otras instituciones. Las políticas nacionales no promueven las FLP, pero pueden no ser el principal obstáculo en este sentido.

Finalmente, el enfoque competitivo que han adoptado las IES en respuesta a un sistema de mercado (donde compiten por estudiantes, personal académico, recursos, acreditación), las empuja hacia modelos más académicos, no necesariamente alineados con sus objetivos.

6. Conclusiones y recomendaciones

El desarrollo futuro de los IFA en Chile depende en gran medida de la forma en que el panorama institucional de financiamiento, aseguramiento de la calidad y gobierno del sistema promueva o desaliente las innovaciones en la materia. El financiamiento ha aumentado de forma decisiva el acceso y, más recientemente, la permanencia, a través de la ayuda a los estudiantes, además de brindar oportunidades a las IES mediante becas competitivas. Sin embargo, los rígidos esquemas de ayuda estudiantil diseñados preferentemente para un estudiante tradicional de tiempo completo, egresado de la educación secundaria y la falta de financiamiento directo para que las instituciones promuevan la flexibilidad y la articulación limitan el desarrollo de IFA en el país. El sistema de aseguramiento de la calidad ha recorrido un largo camino desde su creación y se ha establecido en una posición privilegiada para la orientación del sistema, pero no ha establecido criterios específicos para promover los IFA en las instituciones en proceso de acreditación. Por el contrario, el proceso de acreditación con frecuencia es visto como una barrera para nuevas iniciativas en la materia; esto, unido a la poca confianza entre evaluadores e instituciones, y entre instituciones, atenta contra un mayor desarrollo de itinerarios flexibles.

Finalmente, si bien el gobierno de la educación superior se ha fortalecido en la legislación reciente, aún no existen mecanismos sistemáticos que puedan diseñar, planificar e implementar iniciativas de mediano a largo plazo, lo que ha mantenido el tema de la flexibilidad y la articulación fuera de las principales prioridades públicas.

Las diferencias entre el discurso y los niveles de implementación son evidentes. Si bien la mayoría de las partes interesadas entrevistadas declararon que la flexibilidad era un componente importante de la calidad de la educación superior, se hizo evidente una curiosa ambivalencia: la flexibilidad se considera importante y necesaria a nivel técnico-profesional, pero en el nivel público (Mde, CNA) se mira con desconfianza para las universidades o el aprendizaje académico. A nivel institucional, en cambio, todos los entrevistados en las dos universidades consideradas en el estudio, reconocieron la importancia de la flexibilidad y las instituciones han desarrollado estrategias interesantes para implementarla. Esto puede ser el resultado de la presión de los estudiantes, que necesitan, y cada vez más demandan, enfoques más flexibles para sus estudios y que, comprensiblemente, tienen más probabilidades de ser escuchados por las autoridades en sus propias instituciones. Pero también es el resultado de las IES que han decidido actuar, incluso en ausencia de políticas nacionales, y han desarrollado sus propios instrumentos y prácticas para mejorar la flexibilidad y la articulación.

Si se analiza los instrumentos de política desde el punto de vista de la flexibilidad, se ve que podrían contribuir significativamente a la flexibilidad y la articulación. Tienen un gran potencial para mejorar la FLP, como puede apreciarse en las recomendaciones formuladas más adelante.

a. Autonomía y gobierno

La autonomía y el aseguramiento de la calidad están estrechamente vinculados. En la práctica, muchas instituciones autocensuran sus acciones por temor a perder la acreditación, lo que les impediría beneficiarse de programas públicos, tales como la gratuidad para sus estudiantes.

Por tanto, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Promover la flexibilidad y articulación en la agenda nacional ante la diversificación de estudiantes, de competencias relevantes y de oportunidades de empleo. Un diálogo sostenido entre las organizaciones públicas, las instituciones de educación superior y otros actores relevantes podría ayudar a reconocer la necesidad de una provisión de educación superior más flexible en el marco de la política nacional y la legislación, modificando así los instrumentos de financiamiento y reorientando los esquemas de aseguramiento de la calidad para responder mejor a los estudiantes no tradicionales.
- Mejorar y completar el trabajo realizado con el sistema de créditos transferibles e incluir un suplemento al título o una certificación de competencias junto con el número de créditos. Esto ayudaría a superar la desconfianza y facilitaría el reconocimiento de estudios. También es necesario mejorar la información y la orientación a los estudiantes, incluyendo las articulaciones posibles y las instancias de flexibilidad existentes en el sistema.

b. Regulación y aseguramiento de la calidad

Desde este punto de vista, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

- Reconocer que la calidad es una responsabilidad primordial de las IES, enfocando así el aseguramiento de la calidad y la regulación en la validación de las políticas e instrumentos institucionales de gestión de la calidad. Los criterios y procedimientos de AC más centrados en la gestión interna de la calidad y menos prescriptivos alentarían a las instituciones a desplegar su autonomía y trabajar en sus propios mecanismos para abordar las necesidades de sus estudiantes.
- Ampliar la cobertura del marco de cualificaciones técnico profesional para cubrir la educación secundaria por un lado y la educación superior por el otro, para contribuir al diseño de diferentes itinerarios y encontrar mecanismos para seguirlos a través de todo el sistema. Es necesario involucrar más al sector privado para diseñar planes de estudios más diversos que respondan a las necesidades del mercado laboral ofreciendo capacitación práctica, pasantías y otras oportunidades de estudio y trabajo.

- Actualizar y completar el sistema de información pública, considerando las necesidades de los futuros estudiantes y desarrollando plataformas más amigables para los estudiantes que no están familiarizados con la educación superior. Esto debe incluir encontrar formas de informar sobre los IFA u oportunidades para la articulación y el aprendizaje permanente.
- Reconocer nuevos tipos de titulaciones, como micro credenciales, programas de ciclo corto, u otros con el fin de promover el aprendizaje permanente.

c. Financiamiento

Reconociendo la importancia de los apoyos estudiantiles como una estrategia exitosa y relevante, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Reconocer que la estructura de financiamiento actual es una limitación significativa para la flexibilidad y la permanencia de los estudiantes de sectores más vulnerables en la educación superior. El hecho de que los aranceles se calculen y paguen por períodos completos, independientemente de la dedicación de los estudiantes, o la disposición de que la matrícula gratuita está disponible solo durante la duración formal de un programa, constituye una limitación importante para muchos estudiantes, y sería necesario estudiar alternativas.
- Fomentar la colaboración entre diferentes tipos de IES a través del apoyo económico y otras iniciativas, para que el sistema pueda permitir una mayor flexibilidad en cuanto a modalidades, duración de los estudios y oportunidades de transferencia, así como ofrecer apoyo a los estudiantes que ya tienen un título y regresan al sistema. para actualizar habilidades y un mayor aprendizaje.
- Priorizar la flexibilidad y articulación en los fondos competitivos que gestiona el Ministerio de Educación, para apoyar más iniciativas en este sentido.

Una recomendación más general sería efectivamente poner a los estudiantes en el centro de la formulación e implementación de políticas. La educación superior debe considerar las necesidades de los estudiantes reales a los que matricula, introduciendo la flexibilidad como un componente esencial de la educación superior; esto le permitirá adaptarse a una amplia gama de estudiantes, con diferentes características, necesidades y demandas, en lugar de obligar a los estudiantes a adaptarse a un sistema de educación superior tradicional, que todavía está diseñado para el pasado. En particular, es importante conocer las características de los estudiantes efectivamente matriculados, de modo de identificar las necesidades de los estudiantes vulnerables, los estudiantes que trabajan, los estudiantes que regresan a la educación superior y otros estudiantes no tradicionales.

Esto conduciría a las otras cuestiones mencionadas en los hallazgos: mejoraría el marco de calificaciones para que no haya callejones sin salida en el proceso de enseñanza y aprendizaje; permitiría certificar competencias o resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados y, por tanto, aumentar la confianza en las IES; los sistemas de información se ocuparían de las necesidades reales de los estudiantes y les proporcionarían información amigable, accesible y oportuna. Haría que los criterios de aseguramiento de

la calidad sean menos prescriptivos, pero más rigurosos al exigir que las IES se hagan responsables de su calidad, y aborden los problemas que responden a los dos temas principales que definen la educación superior: un compromiso con los estudiantes y un compromiso con el conocimiento.

Una recomendación final sería utilizar la experiencia de COVID, ya que inesperadamente cambió la forma en que la educación superior hacía las cosas y obligó a las IES a abordar temas que sabían que eran importantes, pero que pensaban que podrían emprenderse en el futuro. La exigencia brutal de hacer cambios importantes en un plazo mínimo obligó a las instituciones y sus comunidades a aprender y adaptarse rápidamente. Ahora es el momento de reflexionar sobre ese aprendizaje y utilizarlo para el cambio a nivel del sistema.

Referencias

DEMRE, (2020) <https://demre.cl/proceso-admision/factores-seleccion/puntaje-ranking>

Lemaitre, M.J., y E. Zenteno. 2012. *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica: Informe Educación Superior*. Santiago: CINDA. https://cinda.cl/publicacion_archivos/aseguramiento-de-la-calidad-en-iberoamerica-educacion-superior-informe-2012/.

OECD. (2017). *Education at a Glance*. OECD (2017), Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>

SIES. (2019). *INFORME MATRÍCULA 2019 EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE*. Santiago: Ministerio de Educación.