

Acreditación y fomento de la calidad

La experiencia chilena de las últimas décadas

(Santiago mayo 2006)

Luis Eduardo González
Daniela Torre Griggs

1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la calidad surge como tema prioritario en la educación superior (E.S.) al producirse cambios en la estructura del sistema chileno a partir de 1981. Estos cambios han implicado una drástica expansión y diversificación de la oferta educativa originada tanto por la división de instituciones del Estado ya existentes, como por la autorización que permitió la creación de instituciones privadas. De ocho universidades, en gran medida financiadas por el Estado, altamente selectivas y que reclutaban a la élite de estudiantes y académicos, se pasó a un sistema que hoy cuenta con 224 instituciones de muy distinta naturaleza incluyendo universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica¹. Ello ha provocado que la selectividad se circunscriba actualmente a unas pocas instituciones, sólo de nivel universitario y de elevado prestigio social, lo que ha impactado la calidad del sistema. Por otra parte las instituciones buscan lograr su autofinanciamiento (incluidas las estatales), por lo que se ha producido una multiplicación de la oferta tradicional de carreras, la creación de nuevas y atractivas carreras para el mercado y la proliferación de sedes a lo largo del país.

Definir calidad en educación no es fácil, debido a los variados enfoques teleológicos que subyacen a los proyectos educativos y a la diversidad de intereses que tienen los estudiantes, las instituciones y el propio Estado (Ayarza y González, 1990: 31-37, y 1994: 55-64). Sin embargo, es posible establecer ciertos componentes básicos de la calidad que permiten perfilar las características de una institución o de una carrera y determinar si ésta está siendo consecuente con el proyecto que se ha propuesto desarrollar. Asimismo, se pueden establecer estándares mínimos en relación con criterios, variables e indicadores predeterminados, con el fin de dar garantías a la sociedad, en especial para el ejercicio de ciertas profesiones de riesgo social (un modelo para sistematizar información referida a la calidad se puede encontrar en Espinoza et al, 1994). Por tanto, puede definirse la calidad de una institución o carrera desde una mirada a su coherencia: consigo misma y con las demandas del medio relevante al que afecta. El mejoramiento de la calidad de un Sistema de Educación Superior puede abordarse desde dos perspectivas.

- La del “fomento” que consiste en un proceso permanente que se promueve a través de estímulos tales como las políticas, el financiamiento, los premios y honores, y sobre todo por la satisfacción que implica una superación permanente. En este caso los estándares son incluso auto-impuestos y cada vez más exigentes, por lo cual el mejoramiento no tiene límites.
- El aseguramiento de la calidad, está orientado a garantizar el cumplimiento en un nivel mínimo aceptable de ciertas especificaciones, establecidas a través de criterios e indicadores para los cuales se fijan estándares de comportamiento. El aseguramiento de la calidad requiere de una verificación imparcial y objetiva del cumplimiento de los estándares. De ahí que sea necesaria la participación de evaluadores externos y una certificación con validez social que garantice la fe pública.

El mejoramiento de la calidad en la E.S. conduce al tema de la “regulación” entendida como un proceso permanente que realizan las propias instituciones el Estado y los usuarios, tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico para cumplir la misión que la sociedad les ha encomendado o que las propias entidades se han propuesto cumplir en función de un proyecto educativo. La regulación del sistema de educación superior se puede realizar a través de cuatro funciones:

- La *evaluación* entendida como un proceso de medición, dimensionamiento y análisis de la realidad, emitiendo juicio sobre ella con el fin de tomar decisiones para mejorar la situación actual en torno de un ideal que se desea alcanzar. Puede ejercerse como una “metaevaluación” a nivel del sistema en su conjunto, de las instituciones, de las unidades, de los programas y también de las personas.
- La *certificación* es la oficialización de los resultados de la evaluación a través de una entidad que tenga reconocimiento social y que garantice la fe pública.
- La *información pública* consiste en compilar, sistematizar, validar y divulgar los resultados de la evaluación
- La *superintendencia* orientada a asegurar el cumplimiento de las normativas existentes y proteger al usuario.

En la perspectiva del aseguramiento de la calidad se distinguen tres etapas en las que se aplican, de diferentes formas, las funciones antes señaladas: La fundacional, la de funcionamiento a prueba y la de funcionamiento autónomo. En el Cuadro 1 se muestran las acciones que se aplican en cada una de las cuatro funciones, para las tres etapas correspondientes.

Cuadro 1: Etapas de desarrollo de mecanismos de aseguramiento.

Etapas	FUNCIONES			
	Evaluación	Superintendencia	Certificación	Información
Fundacional	Revisión del proyecto	Análisis de estatutos y aspectos legales	Autorización de funcionamiento	Sobre la autorización oficial
Funcionamiento a prueba	Supervisión del desarrollo, evaluación institucional y evaluación externa	Cumplimiento de normas y atención de reclamos. Verificación	Licenciamiento o autonomía	Cuenta del estado de avance
Funcionamiento Autónomo	Evaluación de calidad, cumplimiento de estándares mínimos, autoevaluación y evaluación externa	Cumplimiento de normas y atención de reclamos	Acreditación de instituciones y programas	Difusión de acreditación

2. EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y FOMENTO DE LA CALIDAD EN CHILE

De acuerdo a las funciones para cada etapas indicadas en el Cuadro 1, se puede analizar el proceso de fomento a la calidad en la ES chilena en los últimos veinte años. Para ello se distinguen tres períodos consecutivos pero traslapados, que obedecen a lógicas diferentes: el período neoliberal, el de transición democrática y el de autorregulación y compromiso institucional. Dichos períodos están asociados a importantes cambios políticos ocurridos en el país.

2.1 Primer período: la evaluación de la calidad en la lógica neoliberal

Este período se inicia en diciembre de 1980, bajo el Gobierno Militar, con una Ley que dio origen a un conjunto de cambios en la E.S.² y culmina en 1990, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) dictada el último día de dicho Gobierno. En este impulsó la diversificación de la ES y se abrió paso a la creación de nuevas instituciones, públicas y privadas³⁵, fundamentándose en la lógica de desestatización⁴ y desconcentración⁵ de inspiración neoliberal (Núñez, González y Espinoza, 1993).

Durante este primer período, la función de evaluación para la etapa fundacional se ejercía a través del Ministerio de Educación, que con el solo trámite de inscripción otorgaba la personería jurídica. Luego se revisaba el proyecto y se autorizaba el funcionamiento, lo que se daba a conocer mediante una publicación en el Diario Oficial. Asimismo la función de superintendencia la ejercía el Ministerio de Educación

En la etapa siguiente, de funcionamiento a prueba, las nuevas universidades e institutos profesionales sometían a examinación a las cinco primeras promociones de sus estudiantes ante una universidad fundada antes de 1981. Si más del 50% aprobaba, se les otorgaba la plena autonomía. En el caso de los centros de formación técnica el Ministerio de Educación ejercía una labor de verificación, sin que estuviera claro el proceso por el cual alcanzaban su plena autonomía. Mediante este procedimiento, se certificó la autonomía de tres universidades, pero ningún instituto profesional ni centro de formación técnica la logró.

Según lo señalado, durante este período sólo operó el proceso de “licenciamiento” de nuevas instituciones y no hubo acreditación propiamente como tal. En concordancia con las políticas vigentes, entre 1980 y 1990 se planteaba que las instituciones que alcanzaban la etapa de funcionamiento autónomo se regularían mediante la competencia en un mercado libre y abierto, en el cual las entidades de menor calidad y prestigio se verían obligadas a cerrar por sí solas, dada la falta de demanda. Para ello se planteaba como fundamental que existiera una adecuada información pública y que se diera transparencia al mercado.

2.2 Segundo período: la evaluación de la calidad en la lógica de un Estado en transición democrática

Este período va desde la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que coincide con el término de la dictadura Militar y el inicio del Gobierno de Concertación Democrática⁶, en marzo de 1990, hasta la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior MECESUP (1999). Como la Ley Orgánica Constitucional requiere de quórum calificado para ser modificada, no ha sido posible hasta ahora, los gobiernos de la Concertación Democrática han debido operar en el marco de esta ley⁷.

El hecho más importante, desde la perspectiva de la calidad es la creación del Consejo Superior de Educación (CSE), un organismo autónomo con representatividad de diversos sectores de la sociedad encargado de velar por la marcha del sistema⁸. Esta entidad ha sido clave, dentro de un régimen de plena democracia, para la regulación del sistema y el fomento de la calidad. Cabe señalar que el gobierno de la Concertación Democrática que asumió el poder en esa época dio mayor impulso a la participación del Estado, en especial en cuanto a la definición de orientaciones de políticas y a su posterior evaluación de cumplimiento.

De acuerdo con esta nueva legislación, para la función de evaluación y de superintendencia de la etapa fundacional de las universidades e institutos profesionales intervienen tanto el Ministerio de Educación como el CSE, los que revisan el nuevo proyecto con el fin de que el Ministerio certifique la autorización para funcionar. En el caso de los centros de formación técnica, sólo el Ministerio revisa y aprueba el proyecto de una nueva institución. En ambos casos, la función de información consiste básicamente en la publicación del decreto aprobatorio en el Diario Oficial.

Para la etapa de funcionamiento a prueba, la función de evaluación, de acuerdo a la LOCE, se realiza mediante diversas modalidades:

- Las instituciones creadas con anterioridad a la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza podían continuar con el proceso de examinación explicado anteriormente para las universidades e institutos profesionales, y el de verificación para los centros de formación técnica. Estos procesos, que en contados casos se mantienen hasta ahora, eran regulados por el Ministerio⁹.
- Las instituciones creadas con posterioridad a la LOCE, así como las creadas con anterioridad que así lo decidieran, se someterían a un proceso de licenciamiento¹⁰ por un período de seis años, prorrogable por un máximo de cinco más en caso de no satisfacerse las condiciones para otorgar la autonomía. Este proceso consiste en un seguimiento de la evolución de la institución en relación a lo planteado en su proyecto fundacional. Para ello, la propia institución evalúa internamente su desarrollo en base a un formato que se le proporciona y que se verifica mediante una evaluación documental y de visitas in situ por pares evaluadores externos. Estos revisan tanto los aspectos académicos como los legales y financieros. Al detectarse debilidades o incumplimientos, se plantea un complemento de la evaluación mediante la examinación de los estudiantes y la aplicación de sanciones que incluyen la suspensión del ingreso de nuevos alumnos y el cierre de carreras o de la institución en los casos extremos. Si el desarrollo de la institución es satisfactorio, se le otorga la plena autonomía¹¹. Las funciones de superintendencia se efectúan como parte del mismo proceso de licenciamiento. La función de información pública se ejecuta mediante la edición de boletines en los que se difunden las características de la institución en proceso de licenciamiento. Además, todos los acuerdos del CSE son públicos y se difunden.

En la LOCE no se contemplaron procedimientos para la evaluación y acreditación en la etapa de plena autonomía; por tanto, las instituciones autónomas no están sujetas a ningún tipo de regulación. No obstante lo anterior, hacia el final de este período las instituciones -en especial las universidades tradicionales- comenzaron a preocuparse por el tema de la calidad y a hacer experiencias pilotos de autoevaluación.

2.3 Tercer período: la evaluación de la calidad en la lógica del compromiso institucional

Este período se extiende desde la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP) en 1999, en adelante.

El MECESUP está claramente orientado al mejoramiento de la calidad del sistema. El Programa se preparó a fines de los '90 sobre la base de un análisis de los problemas de la educación superior chilena entre los que se mencionaban en relación a la calidad: las imperfecciones de la legislación con que operaban los organismos reguladores, la carencia

de un sistema único y homogéneo de supervisión y evaluación, el temor de las entidades privadas al intervencionismo estatal y, la carencia de un organismo especializado (superintendencia) que regulara el cumplimiento de las normativas y acogiera los reclamos de los usuarios, la falta de un sistema de acreditación de carreras e instituciones y la inexistencia de un adecuado sistema de información pública.

Frente a esta realidad, el MECESUP se planteó como objetivo mejorar la calidad de la educación y la capacidad de respuesta del sistema, entregando mayor responsabilidad a las propias instituciones y asumiendo un papel de orientador y animador. Esta situación se sustentaba en el avance del proceso de licenciamiento y en el aumento de las instituciones autónomas para las cuales la evaluación y la acreditación eran voluntarias (ver cuadro 2), No existía al momento de implementarse el MECESUP ni aún hoy (2006) ningún mecanismo a través del cual se regulara la oferta de carreras de una institución autónoma, las modalidades en las que éstas se imparten, las sedes ni las vacantes en las que se ofrecen, más allá de la responsabilidad y compromiso con la sociedad que cada institución voluntariamente se da.

Cuadro 2: Instituciones de educación superior según sistema de regulación

Situación	Universidades		Institutos profesionales		CFT		TOTAL	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Licenciamiento	19	2	17	1	43	58	79	61
En examen	7	1	32	18			39	19
En supervisión					67	48	67	48
Autónomas*	38	57	11	25	6	14	55	96
TOTAL	64	60	60	44	116	120	240	224

Fuente: Mineduc a diciembre 2000 y CSE a diciembre del 2005.

(*) Incluye 16 universidades estatales y 9 privadas existentes o derivadas de las existentes en 1981 que no estuvieron sometidas a proceso de examen o licenciamiento.

En este nuevo período se mantienen los mismos procesos de evaluación de instituciones y carreras para las etapas fundacional y de funcionamiento a prueba, así como las de superintendencia e información.

En relación con la etapa de funcionamiento autónomo se crearon, con el apoyo del programa MECESUP, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP). Dichas comisiones tienen como propósito promover y apoyar los procesos de acreditación y mejoramiento de la calidad en sus respectivos niveles. Estos procesos son voluntarios y han tenido bastante acogida, lo que se refleja en el número de instituciones que han participado¹².

En su primera etapa de funcionamiento, la Comisión Nacional de Acreditación constituyó más de catorce comités técnicos en diversas disciplinas, los cuales definieron criterios de evaluación y estándares de calidad. A marzo de 2006 se han tomado decisiones de acreditación de más de 280 carreras, (8 de Arquitectura, 16 de Agropecuario, 15 de Salud, 11 de Química y Farmacia, 4 de Derecho, 18 de Ingeniería, 81 de Educación, 7 de Contabilidad y 101 de otras áreas. Asimismo, se han incorporado al proceso de acreditación más de 570 carreras.

Las carreras acreditadas constituyen un alto porcentaje de la matrícula total del sistema, que incluye a las universidades más prestigiosas del país y por lo tanto tiene un enorme impacto en el sistema. Pero sin duda, el mayor impacto público de la CNAP está dado por las decisiones de acreditación a nivel institucional. Se ha tomado decisión de 52 instituciones,

siendo acreditadas 34 universidades, 6 institutos profesionales y 3 centros de formación técnica. Los datos sobre la acreditación indican que entre aquellas entidades elegibles un 68% de la matrícula universitaria, un 64% de los Institutos Profesionales y un 80% de la de los Centros de Formación Técnica corresponde a instituciones acreditadas. (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Proceso de Acreditación: Número de instituciones y distribución de la matrícula en entidades elegibles

Estado	Universidades		Institutos Profesionales		Centro de Formación Técnica			
	Matrícula	Número	Matrícula	Número	Matrícula	Número	Matrícula	Número
Acreditada	282.617	34	65.381	6	31.856	3	379.854	43
	68%		64%		80%		68%	
En proceso de acreditación	52.444	8	8.929	4	2.456	4	63.829	16
	11%		9%		6%		11%	
No acreditada	52.365	7	9.527	1	294	1	62.186	9
	11%		9%		1%		11%	
fuera del proceso	33.540	7	18.935	13	5.205	3	57.680	23
	10%		18%		13%		10%	
TOTAL	420.967	56	102.773	24	39.812	11	563.549	91
Instituciones no elegibles	100%	8	100%	36	100%	105	100%	149

Asimismo, la CNAP en forma complementaria ha preparado materiales, ha capacitado al personal y a los evaluadores externos, ha puesto a disposición una nómina de consultores, ha organizado visitas de los responsables de los procesos de evaluación de las instituciones a países con mayor experiencia en este campo y ha realizado seminarios internacionales para debatir sobre el tema. Hoy en día la acreditación, tanto institucional como de carreras, es un proceso probado y aprobado por la comunidad académica, validado e irreversible. No es pensable un sistema de regulación o autorregulación que no considere procesos de acreditación.

Para la acreditación del postgrado se han fijado dos procedimientos opcionales:

- Autoevaluación con auditoría académica externa de la CONAP: el programa prepara un informe de autoevaluación y lo somete a pares evaluadores externos, quienes realizan además una visita de verificación y emiten un informe que, sumado al de autoevaluación, es considerado el informe final del programa. La CONAP audita todo el proceso y emite una resolución al terminar éste.
- Evaluación externa tradicional por la CONAP: la institución prepara un informe con los antecedentes del programa que envía a la CONAP, la cual los somete a un grupo de pares evaluadores debidamente entrenados, quienes informan a un comité del área

disciplinaria que corresponda. Luego se organiza una visita de evaluación y se decide sobre la acreditación en base al informe remitido por el comité de área respectivo.

En este período la CONAP ha constituido dieciséis comités de áreas. En el año 2000, de los 75 programas de doctorado existentes en el país, 66 se presentaron a acreditación y fueron aprobados 36. Las acreditaciones son por dos, cuatro y seis años de acuerdo al nivel de desarrollo del programa. El 76% de los programas fue aprobado por dos años, y sólo un 13% lo fue por seis años. Asimismo, de los 364 programas de maestrías que se imparten en el país, fueron acreditados 93. Cabe señalar que los estudiantes de programas de postgrado acreditados pueden postular a becas estatales.

Por su parte la CONAP ha acreditado 174 programas de postgrado como se muestra en la siguiente tabla;

Cuadro 5: Acreditación de Programas de Postgrado

Programas	Total	Acreditados	
		N	%
Maestrías	469	76	15,5
Doctorados	115	98	85,2

Por otra parte a la CNAP se le encomendó preparar una propuesta para definir un sistema consolidado de mejoramiento de la calidad en la educación. En marzo del año 2002, de acuerdo al mandato que le dio origen, la CNAP entregó al Ministro de educación una propuesta de una nueva estructura para el mejoramiento de la calidad¹³. En la misma se plantea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC) que pretende tener una doble finalidad. Por una parte, desarrollar el control de la calidad, enfatizando los mecanismos de supervisión, y por la otra velar por el cumplimiento de condiciones mínimas, como la promoción de la calidad mediante el licenciamiento de nuevas instituciones, la acreditación de carreras y programas y la evaluación institucional. También se señala la importancia de que existan otros mecanismos de política que debieran ser implementados por los organismos pertinentes en base a los resultados de los procesos de aseguramiento y promoción de la calidad.

De acuerdo a lo indicado, para el SINAC se proponen cinco funciones principales:

- Licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior, que implica la supervisión durante el período de funcionamiento a prueba hasta alcanzar la plena autonomía.
- Evaluación institucional, que implica un análisis y certificación de los mecanismos internos de aseguramiento de la calidad vigentes en las instituciones, incluyendo la verificación de su aplicación y resultados. Para la evaluación se considera la incorporación de al menos la autoevaluación, la evaluación de pares externos y un dictamen público de una agencia acreditadora.
- Acreditación de carreras y programas, que implica una evaluación con fines de información y garantía pública de calidad aplicada a las carreras y a programas de pre y postgrado.
- Habilitación profesional, que implica el diseño y la aplicación de mecanismos para certificar los conocimientos adquiridos por una persona y que la habilita para desarrollar una tarea técnica o profesional.
- Información en la educación superior, que implica identificar los datos relevantes, los mecanismos para su recolección, su validación y difusión al público.

Como se observa, en la propuesta se plantea trabajar a nivel de pre y postgrado en términos de instituciones, carreras e individuos. Esta propuesta fue recogida en un proyecto de ley que, mayoritaria aunque no totalmente, la recoge. Este proyecto ha tenido un lento y accidentado trámite en el Congreso, y ha sufrido diversas modificaciones.

El Sistema Nacional de aseguramiento de calidad propuesto estaría conformado por varios componentes, incluyendo al Consejo Superior de Educación o CSE, la División de Educación Superior del Ministerio de Educación y entes nuevos, entre los cuales destaca la Comisión Nacional de Acreditación, CNA.

La Comisión Nacional de Acreditación –CNA- sería una entidad de carácter público, pero autónoma y creada por ley. En ella estarían representados al menos las instituciones de educación superior y las asociaciones profesionales. Sus funciones serían: coordinar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad; desarrollar la función de evaluación institucional; autorizar y supervisar las agencias acreditadoras de carreras; estudiar y proponer sistemas y mecanismos de habilitación profesional y de certificación de competencias en el caso de estudios técnicos; desarrollar los procesos obligatorios de evaluación y acreditación que se implementen y asesorar al Gobierno en materias de regulación. La función de coordinación de la recolección y distribución de información de la educación superior sería ejercida por la División de Educación Superior, sin perjuicio de que otros organismos implementen sistemas de información paralelos.

Las agencias acreditadoras de carreras serían organismos nacionales o internacionales debidamente consolidados, que estarían autorizados y supervisados por la Comisión Nacional de Acreditación – CNA.

Las agencias encargadas de la información serían las responsables de establecer mecanismos para estandarizar datos, recolectar, sistematizar, validar, procesar y divulgar la información relevante sobre la educación superior.

3. COMENTARIO FINAL

En este trabajo se intenta dar cuenta de la evolución de los procesos de evaluación y mejoramiento de la calidad en la educación superior chilena en las últimas décadas y su asociación a las distintas concepciones que la sustentan, mostrando además diferentes roles de la participación del Estado. Para ello se establecieron tres períodos.

En el primer período, (1980-1990), se generó la actual estructura. En ese entonces se pensaba que las universidades constituirían un grupo reducido de entidades de élite que se caracterizarían por realizar investigaciones y por tener programas de postgrado vinculados a esta función; los institutos profesionales estarían orientados fundamentalmente a la formación de profesionales, mientras que los centros de formación técnica estarían destinados a la capacitación de técnicos de nivel superior mediante carreras cortas de dos años y de fácil adaptación a las demandas del mercado ocupacional¹⁴. Esta conceptualización original cambió por la vía de los hechos, ya que se fue perdiendo el concepto elitista de la universidad compleja, debido a que las nuevas instituciones se concentraron en la función docente, de carreras con licenciatura, profesional y técnicas. Como consecuencia de ello los institutos profesionales fueron perdiendo su espacio en el sistema y sus organizadores fueron transformándolos en nuevas universidades¹⁵, lo cual explica su reducción en número. A su vez, los centros de formación técnica entraron a

competir con las universidades y los institutos profesionales, que mantuvieron o crearon nuevas carreras técnicas como una forma de incrementar su matrícula. Es así como a fines de los '80 un 22% de los alumnos de carreras técnicas se capacitaban fuera de los centros de formación técnica. Por otra parte, se fueron produciendo estancos competitivos entre los diferentes niveles de la educación superior, lo que generó una desarticulación del sistema, y se dificultó la continuidad de los estudios. En definitiva este modelo redundó en una gran heterogeneidad en el sistema, que no contribuyó a mejorar la calidad.

Por otra parte, la lógica del mercado que inspiraba al gobierno militar operó efectivamente en cuanto a absorber la demanda de quienes teniendo los recursos para autofinanciar sus estudios quedaban excluidos de las instituciones selectivas. Sin embargo, implicó que la oferta educativa de las nuevas instituciones se concentrara en carreras de menor costo de implementación y con alto número de postulantes, pero sin ajustarse a las condiciones de ocupabilidad de los egresados. Es así como en las carreras del área de administración, periodismo o psicología, por citar algunas, se ha producido una gran oferta de profesionales¹⁶. Esta lógica también afectó a los centros de formación técnica, cuyas carreras tienen mayor costo de implementación pero, por tener menor prestigio social, no reclutan postulantes de altos ingresos. Dicha situación ha redundado en el cierre de más de la mitad de los CFT creados en el país a lo largo de estos años, con la consiguiente distorsión que ello implica para el campo laboral. Asimismo, esta lógica contribuye a una segmentación socioeconómica del sistema, ya que los estudiantes de mayores recursos se concentran en las instituciones más prestigiosas y de mayor nivel, lo cual se reproduce posteriormente en las redes de búsqueda de trabajo para los egresados, debilitando las potencialidades de la movilidad social de los estudios superiores.

En definitiva, la lógica de mercado promovida durante este período operó para satisfacer la demanda por educación superior del sector de ingresos medios y altos, pero por sí misma no funcionó adecuadamente para regular la condición de empleabilidad en relación con las demandas reales del sector productivo, generando además segmentación y heterogeneidad (Lavados, 1994: 12). En definitiva, no lo resultó suficientemente operativa como para fomentar la calidad del sistema en su conjunto (Brunner, 1991: 44).

Durante el segundo período (1990-1999), en la lógica de un Estado en transición democrática, tanto el Consejo Superior de Educación como el Ministerio de Educación asumieron con mucha acuciosidad, y también con mucho realismo, los procesos de licenciamiento de nuevas instituciones. Entre otros aspectos generaron material, capacitaron personal y fueron bastante exigentes para otorgar la autonomía a pesar de algunas restricciones e imperfecciones de la Ley, que fueron resueltas por vía administrativa. De hecho, se cerraron varias instituciones por incumplimiento de los acuerdos o por condiciones de inviabilidad. En general, se puede decir que ha habido un reconocimiento público de esta labor y se ha dado confianza tanto a las instituciones como a la sociedad en general. Desde esta perspectiva hubo un logro con respecto al aseguramiento y el fomento de la calidad.

Se deduce también de esta experiencia que el Estado tiene una labor fundamental, que resulta exitosa si los organismos estatales cumplen sus funciones con un personal de reconocida probidad y si cuenta con estructuras representativas que tengan un alto grado de autonomía frente a distintos sectores y que no estén sometidas a presiones políticas o del gobierno.

Por otra parte, se puede señalar que la gran debilidad del proceso de evaluación y fomento de la calidad en este período fue la ausencia de mecanismos formales de acreditación para

las instituciones autónomas. También se deduce de esta experiencia la necesidad de tener un mayor grado de flexibilidad para la supervisión, de modo de poder apoyar mejor a las instituciones en proceso de desarrollo y no tener la disyuntiva de cerrar o dar autonomía a instituciones que, habiendo terminado el plazo establecido por la ley, deberían haber prolongado un poco más la etapa de prueba para lograr su plena madurez institucional. En cuanto a los aspectos que podrían haberse perfeccionado, cabe señalar las funciones de superintendencia y de información pública.

Entre el segundo periodo se produjeron cambios importantes en la caracterización del sistema. Diversas instituciones crearon o bien simplemente adquirieron otras; así, se fusionaron universidades pero, lo que resulta más impactante para el sistema, universidades (a través de diversas figuras legales) se asociaron con institutos y centros de formación técnica. Las motivaciones son diversas y van desde aplicar mecanismos indirectos de selección de los estudiantes universitarios, ofrecer oportunidades reales de continuidad de estudios a través de una oferta estructurada especialmente en ese sentido, aumentar los ingresos, no desperdiciar la formación que se ofrece, etc. Las instituciones que han incurrido en este tipo de asociación, han demostrado una mayor preocupación por la calidad de sus servicios y fueron colaboradoras importantes de la implementación de las políticas que se definieron en el denominado tercer periodo.

En el tercer periodo (1999 en adelante) se asume una postura más colaborativa entre el Estado y las instituciones autónomas, promoviéndose la autorregulación. A través de este proceso, de acreditación de carácter voluntario, se llega al convencimiento de que para lograr un mejoramiento real de la calidad son las propias instituciones las que deben establecer mecanismos internos de evaluación y fomento de la calidad (como las unidades de autoevaluación o de estudios institucionales). El Estado en este caso asume una función de apoyo, e incentiva por la vía de los accesos a fondos concursables y a becas.

En opinión de las autoridades, esta experiencia reciente ha fomentado la promulgación de planes estratégicos y la instalación de sistemas de información en las instituciones, y ha generado una preocupación por tomar decisiones con antecedentes fundados. También, ha mejorado el desarrollo de las carreras y ha fortalecido un clima de participación y colaboración. Además, ha permitido acelerar los procesos de cambio¹⁷.

A nivel del sistema esta forma de evaluar y promover la calidad reconoce la diversidad real de las instituciones, no las obliga a seguir el modelo único de la universidad compleja, promueve la creatividad y el desarrollo autónomo, pero sin dejar de lado la preocupación por los estándares mínimos y por garantizar la fe pública. Define, sin embargo, que hay dos áreas mínimas, comunes, básicas y esenciales para toda institución de educación superior: la docencia y la gestión institucional; evalúa, por tanto, a toda institución que cumpla con los requisitos (autonomía y tener al menos una promoción de egresados) en estas áreas, sin perjuicio de que soliciten la acreditación en las denominadas áreas electivas (investigación, docencia de postgrado, vinculación con el medio, formación continua).

A nivel de las instituciones, reconoce que éstas atienden a poblaciones estudiantiles diferentes y que estimulan una mayor preocupación por una docencia más centrada en el aprendizaje que en la enseñanza. Además, modifica un estilo de competitividad entre instituciones por otro de perfeccionamiento permanente de cada cual.

Sin embargo, si bien se reconoce que las instituciones atienden estudiantes distintos, se ha alcanzado un consenso social en el sentido de que deben aplicarse todas las regulaciones

posibles para garantizar que estudiantes que ingresan con menor preparación, egresen en condiciones equivalentes de aquellos que ingresaron a través de mecanismos más selectivos. Quien culmina sus estudios superiores, sea a través de la modalidad que sea, en cualquier jornada y cursando sus estudios en cualquier sede de esa institución, debe egresar con conocimientos equivalentes, porque él y su familia han invertido tiempo y dinero en ello, porque sus expectativas de ascenso social están cifradas en alcanzar determinados niveles de ingreso a través del ejercicio de esa profesión y porque, como ya ha sido establecido en este artículo, el mercado por sí mismo no regula la oferta y menos distingue la modalidad, la sede o la jornada al momento de la salida laboral.

La propuesta formulada en marzo del 2002 por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado plantea en los hechos una consolidación del modelo actual y lo perfecciona en los aspectos organizativos, lo cual sin dudas resulta positivo. En dicha propuesta se plantea implícitamente el término del procedimiento de verificación y acreditación que realiza el Ministerio de Educación para los centros de formación técnica. Hay aspectos de carácter normativo que han ido definiéndose a través del proyecto de ley original enviado por el Gobierno al parlamento, y otros que se han ido modificando a través del trámite legislativo, como son la compatibilización y coordinación de las atribuciones que están establecidas por ley para el Ministerio de Educación, el Consejo Superior de Educación y las propuestas para la Agencia Nacional de Acreditación.

Entre las tareas de corto plazo que están pendientes dentro de este esquema, cabe mencionar el desarrollo de un sistema de información con datos estandarizados a nivel nacional y con indicadores consistentes que apoyen la gestión. Entre otros aspectos, se requiere contar con información actualizada sobre la disponibilidad y ocupabilidad de profesionales y técnicos en el país. También es importante incrementar el trabajo de acreditación de carreras técnicas. Además, existe cada vez mayor consenso en el establecimiento de exámenes de título en las carreras de riesgo social (como lo es en cierta medida el Examen Médico Nacional), lo cual permitiría establecer estándares mínimos de calidad a nivel de competencias y aprendizajes fundamentales. Por otra parte, existe una preocupación importante por el incremento de la oferta de carreras no presenciales, en especial cuando se trata de instituciones extranjeras cuya certificación se otorga fuera del país y que en la LOCE no fueron contempladas. Para ello, tanto los acuerdos de acreditación internacional como los exámenes de título pueden ser una opción para asegurar la calidad.

En muchos de los aspectos que se han señalado como deficitarios ya existe la conciencia del problema y algún grado de avance, pero no el suficiente como para los requerimientos actuales.

Bibliografía

Ayarza, Hernán y Luis Eduardo González 1990 *Calidad de la docencia universitaria en América Latina y el Caribe* (Santiago: CINDA)

Ayarza Hernán y Luis Eduardo González 1994 *Política y gestión universitaria* (Santiago: CINDA).

Brunner, José Joaquín 1991 *Educación superior en Chile. Fundamentos de una propuesta* (Santiago: FLACSO) Documento de Trabajo Serie Educación y Cultura, N° 9, Junio.

Espinoza, Oscar; Luis Eduardo González, Álvaro Poblete, Soledad Ramírez, Moisés Silva y Maruja Zúñiga 1994 *Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior* (Santiago: CINDA).

González, Luis Eduardo 1970 *Análisis de la enseñanza de ingeniería eléctrica en Chile* (Santiago: Universidad Católica de Chile).

González, Luis Eduardo 1999 "Accreditation of higher education in Chile and Latin America", en Altbach Philñ Instituto Professional Private Prometheus Greenwood Press

González, Luis Eduardo; Oscar Espinoza; Daniel Uribe 1998 *Disponibilidad y ocupabilidad de profesionales y técnicos en Chile* (Santiago: MINEDUC).

Lavados, Iván 1994 "Antecedentes institucionales de CINDA", en seminario *Políticas públicas: educación superior, ciencia y tecnología y cooperación internacional* (Santiago) Mayo.

Ministerio de Educación Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado 2002 *Propuesta sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior* (Santiago) Documento de Trabajo, Marzo.

Núñez, Iván; Luis Eduardo González y Oscar Espinoza 1993 *Planificación de la educación en el contexto del proceso de descentralización: el caso de Chile* (Santiago: Instituto Internacional de Planificación Educacional).

Rodríguez, Cristina y Jorge Bahamondes 1979 *Características de la demanda por carreras de la Universidad de Chile* (Santiago) Agosto.

Notas

-
- ¹ Con la legislación de los '80 se produjo una diversificación estratificada de la educación post-secundaria, estableciéndose tres niveles de instituciones jerarquizadas: "universidades", autorizadas para otorgar postgrados y títulos profesionales que requieren previamente la licenciatura; "institutos profesionales", autorizados a otorgar títulos profesionales sin licenciatura; y "centros de formación técnica" que pueden otorgar cualquier título técnico. Actualmente hay 64 Universidades, de las cuales 16 son estatales y nueve privadas, creadas antes de 1980 que reciben financiamiento directo del Estado, y tres universidades privadas sin financiamiento público. Hay 100 sedes universitarias. Además, existen 60 Institutos Profesionales, todos privados con 110 sedes y 116 Centros de Formación Técnica, también todos privados, que tienen 190 sedes y 10 instituciones de las Fuerzas Armadas.
- ² Decreto Ley 3.541 de diciembre de 1980.
- ³ Este proceso no es propio de Chile, sino que se dio también en varios países de América Latina. Una breve síntesis de este proceso se puede ver en González (1999: 65-83).
- ⁴ La desestatización se expresó en una reducción de los recursos fiscales a la E.S., traspasando parte de este gasto al sector privado mediante la apertura de establecimientos privados. Se operó con el supuesto de que la información y transparencia del mercado serían elementos necesarios y suficientes para la regulación de la oferta y la demanda, tanto académica como ocupacional, de los profesionales y técnicos egresados del sistema.
- ⁵ La desconcentración se aplicó fraccionando a las dos grandes universidades del Estado, integrando sus 23 sedes en provincias y generando 11 universidades regionales derivadas y cinco institutos profesionales que más tarde se han convertido en universidades. En tal sentido, se suponía que la mayor autonomía para administrar los recursos de los establecimientos en las regiones y la competencia entre instituciones dinamizaría el sistema y redundaría en un mejoramiento cualitativo de la formación de profesionales.
- ⁶ La Concertación por la Democracia es una coalición que agrupa a los partidos que se oponían a la Dictadura Militar y que patrocinaron una salida política pactada. Incluye a la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia, el Partido Radical Social Demócrata y el Partido Socialista.
- ⁷ Se han hecho tres intentos por modificar la LOCE en 1990, en 1994 y en 1997, pero sin éxito.
- ⁸ El Consejo Superior de Educación está integrado por: el Ministro de Educación, que lo preside directamente en caso de asistir; un académico designado por los rectores de las universidades estatales; un académico designado por las universidades privadas que gozan de autonomía académica; un académico designado por los rectores de los institutos profesionales que gozan de autonomía académica; dos representantes de las Academias del Instituto de Chile; un académico designado por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia; un académico designado conjuntamente por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico; un académico designado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros (policía); el Secretario Ejecutivo, que tiene sólo derecho a voz y que ejerce como su ministro de fe. Le corresponde, además, cumplir los acuerdos del Consejo. El Consejo elige de entre sus miembros un Vicepresidente, que lo preside en caso de ausencia del Ministro.
- ⁹ Una situación particular se da en el caso de instituciones que impartían carreras que no se dictaban en ninguna de las universidades tradicionales que actuaban como entidades examinadoras. En esos casos el Ministerio aprobó su funcionamiento pero no se hizo una examinación de las mismas; por lo tanto, nunca alcanzaron la condición de aprobación del 50% de las cinco primeras cohortes. En consecuencia, hay un vacío de la ley que no ha permitido otorgar autonomía a algunas Universidades e Institutos profesionales que se encuentran en esta situación anómala.
- ¹⁰ Si bien en la LOCE se define este proceso como acreditación, en la práctica corresponde a un proceso de licenciamiento.

-
- 11 Al término de este período el procedimiento de examinación de estudiantes se aplicaba en 10 de 42 universidades, y en 47 de 74 institutos profesionales existentes en esa época. El procedimiento de la verificación operaba para 109 de los 118 centros de formación técnica que estaban en funcionamiento. Además, una situación anómala se da en 11 institutos profesionales que tienen carreras creadas a través de la aplicación de un mecanismo legal de liberación de examinación y que, por tanto, no tienen ningún tipo de evaluación en dichas carreras, no estando claro cómo podrán lograr su plena autonomía.
- 12 Conviene detenerse en el tema de la voluntariedad del proceso. La voluntariedad es una condición que conlleva efectos, tanto para el Estado como para la propia institución afectada. En el caso del Estado, que sean las propias instituciones las que decidan si se presentan o no a la acreditación, limita su injerencia como ente regulador, especialmente de aquellas instituciones de las cuales es propietario. Para las instituciones, por su parte, la voluntariedad (especialmente en el caso de la acreditación de carreras) también merece una doble lectura, ya que si bien es una característica del proceso, internamente las propias instituciones, a través de la unidad de calidad, oficina de análisis institucional, o el nombre que ésta adopte, regulan bastante qué carreras presentan su informe final de auto evaluación a la CNAP. La voluntariedad del proceso de acreditación institucional, si bien en un comienzo fue clara –al menos para las primeras 13 que fueron acreditadas por la CNAP– ha ido perdiendo este carácter dada la aparición de otros mecanismos de regulación como, por ejemplo, el crédito con aval del Estado al que pueden acceder estudiantes de universidades privadas acreditadas, y que provocó que prácticamente la totalidad de ellas se presentara *voluntariamente* a la acreditación.
- 13 En los párrafos siguientes se utilizan algunos textos de la propuesta en una versión adaptada. Ver Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (2002).
- 14 Incluso algunos pensaban que los centros de formación técnica podrían llegar a reemplazar a los técnicos de la enseñanza media con las consiguientes ventajas de costo comparativo. De hecho, como medida complementaria se redujo entonces la subvención por alumno a los estudiantes de los dos primeros años de la educación media técnico-profesional
- 15 A partir de fines de la década de los '80, dieciséis universidades han surgido de esta forma, manteniendo catorce de ellas los institutos profesionales nominalmente abiertos por conveniencias legales. Incluso el propio Estado en 1993 transformó en universidades a los únicos dos institutos profesionales que tenía a la fecha.
- 16 En algunos casos las carreras han más que duplicado la oferta en pocos años. Ver González, Espinoza y Uribe (1998).
- 17 Opiniones recogidas de las autoridades que han participado en los seminarios de capacitación.