

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL II.12

ACREDITACIÓN Y FOMENTO DE LA CALIDAD. LA EXPERIENCIA CHILENA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Luis Eduardo González y
Daniela Torre Griggs

INTRODUCCIÓN

La preocupación por la calidad surge como tema prioritario en la educación superior (ES) 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, que incluye universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. 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 en 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 nue-

vas y atractivas carreras para el mercado y la proliferación de sedes por todo el país.¹

Definir la 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 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 rele-

vante 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 los honores, y sobre todo por la satisfacción que implica una superación permanente. En este caso los estándares son incluso autoimpuestos 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 educación superior conduce al tema de la regulación, entendida como un proceso permanente que realizan las propias instituciones, el Estado y los usuarios, y que tiende 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* se entiende como un proceso de medición, dimensionamiento y análisis de la realidad, que emite juicio sobre ella con el fin de tomar decisiones para mejorar la situación actual en torno a un ideal que se desea alcanzar. Puede ejercerse como una metaevaluación 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* está orientada a asegurar el cumplimiento de las normativas existentes y a 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 tabla 1 se muestran las acciones que se aplican en cada una de las cuatro funciones para las tres etapas correspondientes.

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

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

PRIMER PERÍODO: LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN LA LÓGICA NEOLIBERAL

Este periodo se inició en diciembre de 1980, bajo el gobierno militar, con una ley que dio origen a un conjunto de cambios en la educación superior,² y culminó en 1990, con la promulgación de la Ley orgánica constitucional de en-

señanza (LOCE), dictada el último día de dicho gobierno. En ésta, se impulsó la diversificación de la educación superior y se abrió paso a la creación de nuevas instituciones, públicas y privadas,³ fundamentándose en la lógica de desestatización⁴ y desconcentración⁵ de inspiración neoliberal (Núñez, González y Espinoza 1993).

Durante este primer periodo, 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 de la República de Chile*. 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 sus cinco primeras promociones de estudiantes ante una universidad que hubiese sido 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 periodo 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 planteó que las instituciones que alcanzasen 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 consideró fundamental que existiera una adecuada información pública y que se diera transparencia al mercado.

TABLA 1
Etapas de desarrollo de los mecanismos de aseguramiento

Etapas	FUNCIONES			
	Evaluación	Superintendencia	Certificación	Información pública
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

SEGUNDO PERÍODO: LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN LA LÓGICA DE UN ESTADO EN TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Este período va desde la promulgación de la LOCE, que coincide con el término de la dictadura militar y el inicio del gobierno de la Concertación Democrática,⁶ en marzo de 1990, hasta la puesta en marcha del programa de Mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior (MECESUP) en 1999. Como la LOCE requiere de quórum calificado para ser modificada, lo cual no ha sido posible hasta ahora, los gobiernos de la Concertación Democrática han debido operar en el marco de esta ley.⁷

El hecho más importante, desde la perspectiva de la calidad, fue 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 sistema.⁸ Esta entidad ha sido clave, dentro de un régimen de plena democracia, para regular el sistema y fomentar 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 y los institutos profesionales intervinieron tanto el Ministerio de Educación como el CSE, los cuales revisaron el nuevo proyecto con el fin de que el Ministerio certificase la autorización para funcionar. En el caso de los centros de formación técnica, sólo el Ministerio revisó y aprobó el proyecto de una nueva institución. En ambos casos, la función de información consistía básicamente en la publicación del decreto aprobatorio en el *Diario Oficial de la República de Chile*.

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

- Las instituciones creadas con anterioridad a la dictación de la LOCE 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 han mantenido hasta ahora, eran regulados por el Ministerio.⁹

- Las instituciones creadas con posterioridad a la LOCE, así como las creadas con anterioridad que así lo decidieran, se debían someterse a un proceso de licenciamiento^x 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 consistió en un seguimiento de la evolución de la institución en relación con lo planteado en su proyecto fundacional. Para ello, la propia institución debía evaluar internamente su desarrollo sobre la base de un formato que se le proporcionó y que se verificó mediante una evaluación documental y de visitas *in situ* por pares evaluadores externos. Estos revisaron tanto los aspectos académicos como los legales y financieros. Al detectarse debilidades o incumplimientos, se planteó un complemento de la evaluación mediante la examinación de los estudiantes y la aplicación de sanciones que incluían 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 era satisfactorio, se le otorgaba la plena autonomía.^{xi} Las funciones de superintendencia se efectuaron como parte del mismo proceso de licenciamiento. La función de información pública se ejecutó mediante la edición de boletines en los que se difundieron las características de la institución que estaba en proceso de licenciamiento. Además, todos los acuerdos del CSE fueron públicos y se difundieron.

En la LOCE no se contemplaron procedimientos para la evaluación y acreditación en la etapa de plena autonomía; por tanto, las instituciones

autónomas no estuvieron sujetas a ningún tipo de regulación. No obstante, hacia el final de este período, las instituciones —en especial las universidades tradicionales— comenzaron a preocuparse por el tema de la calidad y a poner en marcha experiencias piloto de autoevaluación.

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, hasta la actualidad.

El MECESUP está claramente orientado al mejoramiento de la calidad del sistema. El programa se preparó a fines de los años noventa sobre la base de un análisis de los problemas de la educación superior chilena entre los que, en relación con la calidad, se mencionaban 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 el objetivo de 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 (véase tabla 2). No existía, en el 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 debían ofre-

TABLA 2
Instituciones de educación superior según el 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 examinación	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 que había en 1981 que no estuvieron sometidas a proceso de examinación o licenciamiento.

cerse, más allá de la responsabilidad y compromiso con la sociedad que cada institución voluntariamente ofrecía.

En este nuevo período se han mantenido los mismos procesos de evaluación de instituciones y carreras que en las etapas fundacional y de funcionamiento a prueba, así como en 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 Posgrado (CO-NAP). Dichas comisiones tienen como propósito promover y apoyar los proce-

sos 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 participado.¹²

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. Hasta 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 ingenie-

ría, 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 se debe a las decisiones de acreditación en el ámbito institucional. Se ha tomado decisión de 52 instituciones, de las que se ha acreditado a 34 universidades, 6 institutos profesionales y 3 centros de formación técnica. Los datos sobre la acreditación indican que, entre las 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 corresponden a instituciones acreditadas (véase tabla 3).

Asimismo, la CNAP, de 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 acredita-

TABLA 3
Proceso de acreditación: número de instituciones y distribución de la matrícula en entidades elegibles

Estado	Universidades		Institutos profesionales		Centro de formación técnica		TOTAL	
	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
	100 %		100 %		100 %		100 %	
Instituciones no elegibles		8		36		105		149

ción, tanto institucional como de carreras, es un proceso probado y aprobado por la comunidad académica, validado e irreversible. No se puede concebir un sistema de regulación o autorregulación que no considere procesos de acreditación.

Para la acreditación del posgrado 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, junto 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 sobre la base del informe remitido por el comité de área respectivo.

En este período, la CONAP ha constituido 16 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 se concedieron por dos, cuatro y seis años de acuerdo con el 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 impartían en el país, fueron acreditados 93. Cabe señalar que los estudiantes de programas de posgrado acreditados han tenido la posibilidad de postular a becas estatales.

Por su parte, la CONAP ha acreditado 174 programas de posgrado como se muestra en el siguiente cuadro:

TABLA 4
Acreditación de programas de posgrado

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

Por otro lado, 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 2002, de acuerdo con el mandato que le dio origen, la CNAP entregó al ministro de Educación una propuesta de una nueva estructura para el mejoramiento de la calidad.^{xiii} En ella se planteaba el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC) que pretendía tener una doble finalidad. Por una parte, desarrollar el control de la calidad, enfatizando los mecanismos de supervisión, y por otra, velar por el cumplimiento de unas 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 señalaba la importancia de que existieran otros mecanismos políticos que debieran ser implementados por los organismos pertinentes en función de los resultados de los procesos de aseguramiento y promoción de la calidad.

De acuerdo con lo indicado, para el SINAC se proponían cinco funciones principales:

- Licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior, que implicaba la supervisión durante el período de funcionamiento a prueba hasta alcanzar la plena autonomía.
- Evaluación institucional, que comportaba el análisis y la 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 consideró la incorporación de al menos la autoevaluación, la evaluación de pares exter-

nos y un dictamen público de una agencia acreditadora.

- Acreditación de carreras y programas, que entrañaba una evaluación con fines de información y garantía pública de calidad aplicada a las carreras y los programas de pregrado y posgrado.
- Habilitación profesional, que implicaba el diseño y la aplicación de mecanismos para certificar los conocimientos adquiridos por una persona y que la habilitan para desarrollar una tarea técnica o profesional.
- Información en la educación superior, que conllevaba identificar los datos relevantes, los mecanismos para su recolección, su validación y difusión al público.

Como se observa, en la propuesta se planteaba trabajar a nivel de pregrado y posgrado 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, que incluirían al Consejo Superior de Educación (CSE), la División de Educación Superior del Ministerio de Educación y entes nuevos, entre los cuales destaca la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

La CNA sería una entidad de carácter público, pero autónoma y creada por ley. En ella estarían representadas 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 materia de re-

gulación. 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 CNA.

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

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 han establecido tres periodos.

En el primer período (1980-1990), se generó la actual estructura. 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 posgrado 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 ocupacional.^{xiv} 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, estudios profesionales y formación técnica. En consecuencia, los institutos profesionales fueron perdiendo su espacio en el sistema, y sus organizadores fueron transformándose en nuevas

universidades,¹⁵ lo cual explica su reducción en número. A su vez, los centros de formación técnica empezaron 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 ochenta, un 22 % de los alumnos de carreras técnicas se capacitaba 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, esto implicó que la oferta educativa de las nuevas instituciones se concentrara en carreras de menor costo de implementación y con un 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 profesionales.¹⁶ Esta lógica también afectó a los centros de formación técnica, cuyas carreras tienen un 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 contribuyó a una segmentación socioeconómica del sistema, ya que los estudiantes de mayores recursos se concentraban en las instituciones más prestigiosas y de mayor nivel, lo cual se reprodujo posteriormente en las redes de búsqueda de trabajo para los egresados, lo que debilitó las potencialida-

des de la movilidad social de los estudios superiores.

En definitiva, la lógica de mercado promovida durante este período operó para satisfacer la demanda de 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, y generó además segmentación y heterogeneidad (Lavados 1994, 12). En resumen, no 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 cuentan 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 insti-

tuciones autónomas. También se deduce de esta experiencia la necesidad de tener un mayor grado de flexibilidad para la supervisión, de modo que se pueda 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, algunas universidades (a través de diversas figuras legales) se asociaron con institutos profesionales y centros de formación técnica. Las motivaciones son diversas y van desde aplicar mecanismos indirectos de selección de los estudiantes universitarios hasta ofrecer oportunidades reales de continuidad de estudios a través de una oferta estructurada especialmente en ese sentido, pasando por aumentar los ingresos y no desperfilar la formación que se ofrece. Las instituciones que han incursionado en este tipo de asociación han demostrado una mayor preocupación por la calidad de sus servicios y han colaborado de una manera decisiva en la implementación de las políticas que se han definido en el denominado tercer periodo.

En el tercer periodo (de 1999 en adelante), se ha asumido una postura más colaboradora entre el Estado y las instituciones autónomas, promoviéndose la autorregulación. A través de este proceso de acreditación de carácter voluntario se ha llegado 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 incen-

tiva 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 cambio.¹⁷

Por lo que respecta al 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 y 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, 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 posgrado, vinculación con el medio y formación continua).

En cuanto a 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, sustituye un estilo de competitividad entre instituciones por otro de perfeccionamiento permanente de cada una de ellas.

Sin embargo, si bien se reconoce que las instituciones atienden estudiantes diversos, 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 cual-

quier 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 aún distingue la modalidad, la sede o la jornada en el 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 duda 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 mediante 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 que están pendientes de realizar a corto plazo dentro de este esquema, cabe mencionar el desarrollo de un sistema nacional de información con datos estandarizados 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 en cuanto a com-

petencias 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. En este sentido, 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 González, Luis Eduardo (1990). *Calidad de la docencia universitaria en América Latina y el Caribe* (Santiago: CINDA).

Ayarza, Hernán y González, Luis Eduardo (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.º 9, junio.

Espinoza, Oscar; González, Luis Eduardo; Poblete, Álvaro; Ramírez, Soledad; Silva, Moisés y Zúñiga, Maruja (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, Philip G., Instituto Professional *Private Prometheus* (Greenwood Press).

González, Luis Eduardo; Espinoza, Oscar

y Uribe, Daniel (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; González, Luis Eduardo y Espinoza, Oscar (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 Bahamondes, Jorge (1979). *Características de la demanda por carreras de la Universidad de Chile* (Santiago). Agosto.

NOTAS

- 1 Con la legislación de los años ochenta se produjo una diversificación estratificada de la educación postsecundaria, en que se estableció tres niveles de instituciones jerarquizadas: «universidades», autorizadas para otorgar posgrados y títulos profesionales que requieren previamente la licenciatura; «institutos profesionales», autorizados para 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 9 privadas, creadas antes de 1980, que reciben financiamiento directo del Estado, y 3 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 único 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, pp. 65-83.
- 4 La desestatización se expresó en una reducción de los recursos fiscales a la ES, que traspasó 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 las dos grandes universidades del Estado, integrando sus 23 sedes en provincias y generando 11 universidades regionales derivadas y 5 institutos profesionales, que más tarde se han convertido en universidades. En este 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 ninguno ha tenido 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), y el secretario ejecutivo, que tiene sólo derecho a voz y 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 éstas; por lo tanto, nunca alcanzaron la condición de aprobación del 50 % de las cinco primeras cohortes. En consecuencia, hay un vacío en 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, por lo que no está 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, el hecho de 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 autoevaluación a la CNAP. La voluntariedad del proceso de acreditación institucional, si bien en un comienzo fue clara —l 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. Véase 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 tecnicoprofesional.
 - 15 A partir de fines de la década de los años ochenta, 16 universidades han surgido de esta forma, de las cuales 14 han mantenido 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.
 - 17 En algunos casos las carreras han más que duplicado la oferta en pocos años. Véase González, Espinoza y Uribe 1998.
 - 18 Opiniones recogidas de las autoridades que han participado en los seminarios de capacitación.