

IMPACTO DE LA ACREDITACION EN INSTITUCIONES Y ACTORES: EL CASO DE CHILE

Oscar Espinoza Díaz ¹
Luis Eduardo González F.²

I. SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

1.1. La reforma de 1981

El sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981³, año en el que pasó de estar conformado sólo por ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden.

La legislación permitió, además, la creación de instituciones privadas. En efecto, existen dos grandes diferencias jurídicas entre las instituciones civiles de la educación superior. Por un lado, las universidades pueden ser estatales o privadas y todas deben ser corporaciones sin fines de lucro y, por otro, los institutos profesionales y los centros de formación técnica (CFT) son instituciones privadas y pueden ser organizaciones con fines de lucro. En relación a su misión, el otorgamiento de grados (bachiller, licenciado, magíster y doctor) es un privilegio reservado a las universidades, así como el otorgamiento de títulos profesionales que requieran de un grado académico previo. Los institutos profesionales sólo pueden otorgar títulos profesionales que no requieran de un grado académico previo. Finalmente, los CFT pueden otorgar títulos técnicos solamente (Espinoza, González et al, 2006).

Entre las universidades se puede distinguir aquellas que reciben financiamiento directo del Estado (que se agrupan en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH) y aquellas que se autofinancian. Entre las primeras hay entidades estatales y privadas que existían previo a la reforma del 81 o que se generaron como entidades derivadas de éstas después de dicha fecha.

¹ Investigador asociado del Programa Anillo SOC-01 en Políticas de Educación Superior de la Universidad Diego Portales e investigador del PIIE.

² Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA e investigador del PIIE.

³ A través de los DFL N° 1 de diciembre de 1980, DFL N° 5 de febrero de 1981 y DFL N° 24 de abril de 1981.

1.2. Caracterización del sistema de educación superior

Como se puede observar en la Tabla 1.2.1 el número total de instituciones de educación superior ha tendido a disminuir en las últimas dos décadas pasando de 302 entidades a un total de 196. Este decrecimiento se explica fundamentalmente por la disminución de los institutos profesionales (de 81 a 45) pero sobre todo por la caída que experimentaron los centros de formación técnica que disminuyeron en un total de 71 en el lapso 1990-2008.

Tabla 1.2.1. Número de instituciones de educación superior (1990-2008)

Categoría institucional	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	14	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Universidades privadas con financiamiento público directo	6	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Nuevas universidades privadas	40	45	41	40	39	35	38	38	39	38	36	36	36
Institutos Profesionales	81*	73	66	65	60	51	51	48	48	47	43	44	45
Centros de Formación Técnica	161	127	119	120	116	111	112	115	117	111	105	100	90
Total	302	270	251	250	240	222	226	226	229	221	209	205	196

Fuente: Mineduc (2009). * Incluye dos institutos estatales

1.3. Distribución de programas de pre grado según instituciones universitarias

Al año 2008 había en Chile poco más de 3.400 programas de pregrado cifra muy similar a la observada en los años precedentes. Al respecto cabe mencionar que en las universidades que conforman el Consejo de Rectores el total de programas ha tendido a reducirse en el periodo 2005-2008, en tanto que en el caso de las universidades privadas nuevas se ha mantenido constante la oferta de programas duplicando prácticamente el número de programas ofrecidos por las Universidades del CRUCH (Ver Tabla 1.3.1).

Tabla 1.3.1. Número de programas de pregrado según tipo de institución (2005-2008)

Categoría institucional	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	895	860	672	710
Universidades privadas con financiamiento público directo	518	525	394	432
Nuevas universidades privadas	2.239	2.233	2.090	2.279
Total	3.652	3.618	3.156	3.421

Fuente: Índices, CSE

En el ámbito de la oferta de programas de postgrado se corrobora que los estudios de magister concentran cerca del 80% de la oferta de postgrado y que cuatro de cada cinco programas de maestría son ofertadas por las universidades del CRUCH. Por su parte, casi la totalidad de los programas de doctorado son también ofrecidos por las Universidades del Consejo de Rectores (ver Tabla 1.3.2). Esta situación puede explicarse por varias razones, incluyendo: la menor antigüedad de las universidades privadas nuevas, el que no cuenten con un cuerpo académico que realice investigación y que los costos de los programas de doctorado son elevados y en la mayoría de los casos no son rentables.

Tabla 1.3.2. Oferta de Programas de Magíster y Doctorado según tipo de institución (Año 2004)

Tipo de universidades	Programas		Total	(%)
	Magister	Doctorado		
Universidades del Consejo de Rectores	393	115	598	100
Universidades privadas	102	10	112	100
Total	495	125	620	100

Fuente: El Mercurio (2003).

En lo que respecta a la oferta de programas según área del conocimiento se aprecia que hay una mayor concentración en ciencias naturales, educación y administración y comercio que en conjunto concentran casi la mitad de la oferta (Ver Tabla 1.3.2).

Tabla 1.3.2. Número de Programas de Posgrado según Área del Conocimiento y Tipo de Programa (2006)

Área del conocimiento	Doctorado	Magíster	Total
Administración y Comercio	4	102	106
Agropecuaria	11	41	52
Arte y Arquitectura	2	15	17
Ciencias Naturales	48	78	126
Ciencias Sociales	7	86	93
Derecho	3	25	28
Educación	8	109	117

Humanidades	18	44	62
Salud	8	68	76
Tecnología	27	62	89
Total general	136	630	766

Fuente: CSE (2006).

1.4. Matrícula de pre y postgrado

La matrícula del pregrado está altamente concentrada en las universidades y se divide en partes prácticamente iguales entre las Universidades del Consejo de Rectores y las universidades privadas nuevas. Frente a esta realidad se puede destacar que en los últimos 25 años la matrícula universitaria prácticamente se ha quintuplicado y el crecimiento es notable en las universidades privadas nuevas que pasaron de tener algo menos de 3.000 estudiantes a comienzos de la década del 80 a más de 240.000 en la actualidad (ver Tabla 1.4.1).

Por otra parte, la matrícula en los institutos profesionales también ha crecido en los últimos cinco lustros pero en términos más moderados representando en la actualidad alrededor de la quinta parte de la matrícula total del sistema. A su vez, la matrícula en los centros de formación técnica ha tenido un comportamiento oscilante en las últimas tres décadas habiendo llegado a su punto más bajo a comienzos de la presente década y repuntando en los últimos años lo cual se explica por la creación del Programa de Becas Milenio el año 2001 que se orienta a apoyar el acceso de los jóvenes de menores recursos (ver Tabla 1.4.1).

Tabla 1.4.1. Matrícula de Pre-Grado (1983-2008)

Tipo Institución	1983	1990	1995	2000	2005	2008
Universidades	110.133	127.628	223.889	302.572	444.893	510.112
U. del Consejo de Rectores	107.425	108.119	154.885	201.186	237.545	269.940
U. Privadas	2.708	19.509	69.004	101.386	207.348	240.172
Institutos Profesionales	25.415	40.006	40.980	79.904	114.546	162.848
Con Aporte Fiscal Directo	17.891	6.472	0	0	0	0
Privados	7.524	33.534	40.980	79.431	114.546	162.848
Centros de Formación Técnica	39.702	77.774	72.735	53.184	63.104	95.891
Total	175.250	245.408	337.604	435.660	622.543	768.851

Fuente: Mineduc (2009).

Por su parte, la matrícula de postgrado ha tenido un incremento significativo en los últimos 25 años pasando de poco menos de 2.000 a más de 25.000 estudiantes. Dicha matrícula se concentra principalmente en las Universidades del CRUCH (Ver Tabla 1.4.2).

1.4.2. Matrícula en Programas de Post-Grado (1983 a 2008)

Tipo de Institución	1983	1990	1995	2000	2005	2008
U. del Consejo de Rectores	1.933	2.143	4.332	6.487	10.249	17.993
U. Privadas	0	0	166	1.218	4.592	7.355
Total	1.933	2.143	4.498	7.705	14.841	25.348

* No incluye matrícula de postítulo

Fuente: MINEDUC (2009).

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Evolución de los procesos de aseguramiento de la calidad (1980-2006) ⁴

Se puede analizar el proceso de fomento a la calidad en la educación superior chilena ocurrido en el periodo 1980 al 2006, distinguiendo 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. El período neoliberal se inicia en diciembre de 1980, bajo el régimen militar, con la promulgación del Decreto Ley 3.541 que dio origen a un conjunto de cambios en la educación superior culminando en 1990, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) dictada el último día del gobierno militar. El período de la transición democrática va desde la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), -que coincide con el inicio del régimen democrático 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). Y, finalmente, el período de autorregulación y compromiso institucional se extiende desde la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP) en 1999 hasta hoy.

Se podría analizar cada periodo considerando las funciones de evaluación, superintendencia (supervisión de cumplimiento de las normas), certificación o reconocimiento e información pública, las cuales se dan en tres etapas de desarrollo para las nuevas instituciones: la fundacional, la de funcionamiento con supervisión y la de funcionamiento autónomo.

Durante el primer período, la función de evaluación y superintendencia 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. 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

⁴ Parte importante de esta sección ha sido extractada de un trabajo anterior de los autores. Ver Espinoza, González, et. al. (2006). Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica. El caso de Chile. Santiago, CINDA.

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. Para la certificación y reconocimiento 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.

En el segundo período el hecho más importante asociado a la LOCE, 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 sistema⁵. Esta entidad ha sido clave, dentro de un régimen de plena democracia, para la regulación del sistema y el fomento de la calidad.

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

⁵ El Consejo Superior de Educación (CSE) es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Este Consejo está presidido por el Ministro y lo constituyen además siete académicos, cuya designación es como sigue: uno por las universidades estatales; uno por las universidades privadas; uno por los institutos profesionales; dos por los académicos del Instituto de Chile; uno por la Corte Suprema de Justicia; uno por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Científico; uno por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Entre sus atribuciones principales, le corresponde al CSE: a) pronunciarse sobre los proyectos institucionales que presentan las distintas universidades e institutos profesionales para obtener reconocimiento oficial; b) dictaminar sobre los objetivos fundamentales para cada uno de los años de estudio de los niveles de educación básica y media, como asimismo acerca de los contenidos mínimos obligatorios que faciliten el logro de tales objetivos; y, c) aprobar los planes y programas de estudio, así como el sistema para la evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos, para los niveles de enseñanza básica y media. En el plano normativo, el sistema terciario es regulado fundamentalmente por el Consejo Superior de Educación (CSE). La función principal del CSE es la evaluación de los proyectos institucionales que presentan las universidades e institutos profesionales privados para su reconocimiento oficial, y la verificación de su desarrollo de acuerdo a las normas de acreditación vigentes. Las instituciones que reciben aportes directos del Estado tienen una instancia de coordinación y regulación de su quehacer, respetando la autonomía de cada una de ellas. Este órgano de coordinación es el Consejo de Rectores.

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 las instituciones se realiza por medio de un proceso de examinación de las nuevas universidades e institutos profesionales por una entidad tradicional o por una verificación que lleva a cabo el Ministerio de Educación a los centros de formación técnica. Por otra parte, se genera el proceso de licenciamiento que supone una supervisión por parte del CSE por un periodo no inferior a 5 años ni superior a 10 hasta que se alcance la plena autonomía. Durante esta etapa no se contempló la acreditación como una instancia de aseguramiento de la calidad.

El tercer período se extiende desde la creación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP) en 1999 hasta fines del año 2006 en que se dicta la Ley 20.129 que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. El MECESUP se planteó como objetivo mejorar la calidad de la educación y la capacidad de respuesta del sistema a objetivos de interés nacional, a través del mejoramiento de la equidad, la eficiencia, articulación y la coordinación. En este marco se clarifica la labor del Estado en función de la evaluación y mejoramiento de la calidad, entregando mayor responsabilidad a las propias instituciones y asumiendo un papel de orientador y animador. Esta situación se sustenta en el avance del proceso de licenciamiento logrado en el período anterior y en el aumento de las instituciones autónomas para las cuales la evaluación y la acreditación son voluntarias. Cabe recordar que la autonomía está definida legalmente como la capacidad de una institución de otorgar toda clase de títulos y grados. No existía al momento de implementarse el MECESUP 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.

A través de los tres periodos arriba enunciados, la educación superior ha experimentando cambios significativos en los sistemas de gobierno, gestión y participación. Los temas relevantes dicen relación con el acceso, financiamiento, calidad, responsabilidad social, nuevas tecnologías, internacionalización y los procesos de transformación internos de las disciplinas para la producción de conocimiento. Dentro de este contexto el sistema nacional de aseguramiento de la calidad está conformado por cuatro organismos: el Ministerio de Educación, el Consejo Superior de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de programas de Postgrado.

El Ministerio de Educación desde el año 1980 tiene por misión recibir los proyectos de nuevas instituciones y autorizar su puesta en marcha. Posteriormente, el Ministerio realiza la evaluación y seguimiento de los centros de formación técnica y formalmente el ministro otorga el licenciamiento que permite a las instituciones operar en forma autónoma. Por su parte, el Consejo Superior de Educación tiene en estas materias las funciones de evaluar

y realizar seguimiento a los institutos profesionales y a las universidades durante a lo menos seis años hasta que logren su plena autonomía.

En marzo de 1999, a su vez, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado (CNAP), con la idea de implementar formalmente en el país un sistema de acreditación de instituciones y programas. Además, se le encomendó la tarea de diseñar y proponer un sistema nacional de aseguramiento de la calidad para el conjunto de la educación superior del país. Desde sus inicios la CNAP ha realizado procesos experimentales de acreditación de carreras para las instituciones de educación superior, orientados al mejoramiento de la calidad de las carreras que voluntariamente decidieran participar. Para este efecto, consideró el trabajo realizado por distintas agrupaciones, la experiencia de instituciones extranjeras y la participación de los actores relevantes. Además, la CNAP, creó los Comités Técnicos integrados por representantes de las instituciones autónomas que ofrecían la carrera, del medio profesional y profesionales provenientes del medio externo.

El año 2002, la CNAP inició un Proyecto Piloto de Acreditación Institucional para las instituciones de educación superior autónomas del país. La respuesta a la invitación a participar superó con creces las expectativas que se tenían, confirmando el interés y el compromiso que las instituciones tienen con la calidad y la voluntad de dar fe pública de los servicios que presta. La acreditación institucional es quizás el proceso que ha tenido más impacto en la opinión pública, lo que ha marcado el inicio de un sistema de publicidad masivo y la aparición de varios tipos de jerarquización de universidades.

Por otra parte, se creó también la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Postgrado (CONAP), por su parte, se creó en septiembre de 1999, teniendo por función principal proponer las bases institucionales, el diseño y la puesta en práctica de un proceso de evaluación acreditativa académica de los programas de magíster y doctorado impartidos por las universidades autónomas del país, y la puesta en marcha de ensayos metodológicos y experimentales conducentes a dicho fin.

El año 2002, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado en conjunto con la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado, presentó al Ministerio de Educación la propuesta: "Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior". Dos años más tarde, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior actualmente vigente.

Asimismo, se destaca la experiencia adquirida inicialmente por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y, más recientemente, en la última década, por la CONAP en el desarrollo de procesos de acreditación de los programas de postgrado orientados a asegurar su calidad y lograr su mejoramiento y proyección internacional. Ambos organismos cuentan con un alto grado de legitimidad y aceptación en la comunidad académica. 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.

Complementariamente a lo anterior se han desarrollado en el país sistemas de información pública (INDICES del CSE y bases de datos del MINEDUC). De igual manera, se dispone de los acuerdos de la CNAP, la CONAP y el Consejo Superior que son públicos y están en Internet lo cual permite transparentar los datos sobre calidad.

Por otra parte, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior ha permitido el mejoramiento de la calidad del sistema. En tal sentido, el proyecto MECESUP ha orientado la labor del Estado en función de la evaluación y mejoramiento de la calidad, entregando mayor responsabilidad a las propias instituciones y asumiendo un papel de orientador y animador.

2.2. Mecanismos actuales de aseguramiento de la calidad

Cabe señalar que a fines del año 2006 se aprobó en el Congreso Nacional la Ley 20.129 que dio origen al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que en lo medular comprende las funciones de información, licenciamiento, acreditación de instituciones y acreditación de programas. Esta nueva ley crea un Comité Coordinador, establece la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que acredita instituciones, y autoriza mediante la certificación de agencias acreditadoras privadas su participación en la acreditación de carreras, complementando el trabajo que desarrolla la CNA.

El sistema nacional de aseguramiento de la calidad, considera fundamentalmente las funciones de⁶:

a) Información. Ello obliga a las entidades de educación superior a entregar los datos requeridos por el Ministerio de Educación, el que, a su vez, deberá mantener sistemas de información para la gestión e información pública.

b) Licenciamiento. En este aspecto se mantiene en la práctica, las mismas regulaciones establecidas por la LOCE. Ello implica que el licenciamiento de instituciones sigue siendo conducido por el CSE y se aplica por un periodo determinado a todas las instituciones privadas de reciente creación hasta que obtienen su plena autonomía.

c) Acreditación institucional. Este es un proceso voluntario en el cual pueden participar las instituciones autónomas. Dicho proceso es implementado por la CNA y tiene por

⁶ Tomado de Zapata y Tejeda (2009). Informe Nacional Chile Educación Superior y Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad. CINDA, Proyecto ALFA III "Aseguramiento de la Calidad, Políticas Públicas y Gestión Universitaria".

finalidad verificar y fomentar la calidad por medio de la evaluación del diseño, implementación y ajuste de políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad en ciertas funciones institucionales, y

d) Acreditación de programas de pregrado, postgrado y especialidades del área de la salud. Destinado a las instituciones autónomas y con un carácter voluntario, salvo en el caso de las carreras de educación y medicina. Estos procesos son llevados a cabo por la CNA y, en el caso de los programas de pregrado y magíster, por otras agencias de acreditación autorizadas y supervisadas por la CNA.

La Ley 20.129 entrega a la CNA la facultad para certificar agencias acreditadoras privadas. En ese marco a la fecha han sido certificadas ocho agencias: Acredita CI, Acreditación, Akredita QA, Qualitas, AAD, APICE, Acreditación & Calidad, y, Acreditadora de Chile. A comienzos del año 2009 las agencias habían finalizado 30 de los 369 procesos solicitados.

El sistema de agencias mixto que incorpora entidades públicas y privadas implica una mayor apertura en los esquemas de aseguramiento de la calidad, en la medida que nuevos actores académicos, disciplinares y profesionales participan en la conducción de procesos de acreditación y en el desarrollo de nuevas prácticas. Todo ello contribuye a enriquecer las perspectivas del mejoramiento de la calidad de la educación superior en Chile (Rodríguez, 2009).

En síntesis, algunos rasgos que distinguen al sistema de aseguramiento de la calidad son los que se enumeran a continuación: Respeto por la autonomía institucional; carácter voluntario, con excepción de las carreras de medicina y pedagogía; consigna la autoevaluación y evaluación de pares como aspectos primordiales de la evaluación de la calidad; considera agencias públicas y privadas; promueve la autoregulación; y, facilita el acceso a la información para la toma de decisiones por parte de los usuarios y de las instituciones.

La Tabla 2.1.1 que se muestra a continuación sintetiza las principales características de los procesos y mecanismos de aseguramiento de la calidad existentes en la actualidad.

Tabla 2.1.1. Procesos y mecanismos de aseguramiento de la calidad

Proceso/Mecanismo	Propósitos	Foco(s)	Criterios	Resultados
Licenciamiento (CSE)	Control y fomento de la calidad y autorregulación.	Integral, considerando tanto a la institución como sus programas.	Criterios asociados diversas áreas (10-12) vinculadas al desarrollo del proyecto institucional.	Aprobación de los proyectos institucionales. Informes de estado de avance. Autonomía/cierre.
Acreditación Institucional (CNA)	Verificación y fomento de la calidad a nivel institucional.	Mecanismos de aseguramiento de la calidad en las áreas de gestión institucional y docencia de pregrado. Adicionalmente, en otras áreas electivas.	Misión y propósitos institucionales. Diseño, implementación y ajuste de políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad.	Informes de autoevaluación y evaluación externa. Acuerdo público de Acreditación por un plazo definido de hasta 7 años.

<p>Acreditación de programas (CNA y agencias autorizadas)</p>	<p>Verificación y fomento de la calidad a nivel de los programas (de pregrado, postgrado y especialidades del área de la salud)</p>	<p>Propósitos y perfil de egreso. Calidad de los programas, sus insumos, procesos y resultados.</p>	<p>Los propósitos y perfil de los programas. Criterios definidos por la comunidad académica/profesional.</p>	<p>Informes de autoevaluación y evaluación externa. Acuerdo de Acreditación por un plazo de hasta 7 o 10 años, en el caso de programas de pre y postgrado respectivamente.</p>
<p>Información (MINEDUC)</p>	<p>Transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Información para la gestión de sistema e información al público.</p>		<p>Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Sistema de información de los resultados de la acreditación.</p>

Fuente: Zapata y Tejeda (2009).

2.3. Sistemas de Información Pública

En la actualidad existen distintas instancias que proveen información relativa al sistema de educación superior, incluyendo la publicación INDICES del Consejo Superior de Educación, la plataforma Futuro Laboral y el sistema de información de la educación superior (SIES) dependiente del Ministerio de Educación. La primera entrega antecedentes sistematizados sobre matrícula, oferta de programas aranceles, vacantes y requisitos de ingreso. En el caso de Futuro Laboral proporciona información concerniente al nivel de remuneraciones de los egresados de las distintas carreras del sistema tras el segundo y quinto año de egreso. Adicionalmente, entrega información asociada con el stock acumulado de profesionales disponibles para incorporarse al mercado laboral. Por último, el SIES facilita el acceso a información asociada con número de instituciones, matrícula, graduados y programas de becas para cursar estudios de postgrado.

Estos tres sistemas operan sin que exista una interrelación entre ellos.

III. RESULTADOS DE LA ACREDITACIÓN

3.1. Resultados de procesos de licenciamiento

La creación de Universidades del Consejo de Rectores, esto es las entidades que reciben apoyo directo del Estado, se lleva a cabo mediante una Ley. En cambio, como se ha señalado anteriormente las nuevas instituciones privadas deben obtener primero su personalidad jurídica y luego someterse a un proceso de funcionamiento asistido por el Consejo Superior de Educación hasta lograr su plena autonomía.

Entre los años 1990 y 2009 el CSE ha otorgado la autonomía a 38 universidades e institutos profesionales y ha solicitado el cierre a 39 instituciones de educación superior como se muestra en la Tabla 3.1.1.⁷

Tabla 3.1.1. Resultados de procesos de licenciamiento

Año	Universidades		IP	
	Autonomía	Cierre	Autonomía	Cierre
1993	2			1
1994		1		1
1995				2
1996	2	3	1	1
1997	2			1
1998		1	2	1
1999	4	1	1	3
2000	1	1	1	4
2001	4	2	1	2
2002	4	1	3	4
2003	3	1		
2004	2	1	2	2
2005		2		2
2006				
2007				
2008		1	1	
2009	1		1	
Total	25	15	13	24

Fuente: <http://www.cse.cl>

3.2. Instituciones de educación superior acreditadas⁸

La acreditación institucional y la acreditación de carreras representan un sello de calidad otorgado por un ente público y o privado en el caso de esta última que tiene una visión de largo plazo de lo que debe ser la excelencia en la educación superior y que asegura aspectos vitales, como la coherencia de planes de estudio, la calidad del profesorado y la trayectoria de los alumnos egresados. Una carrera acreditada es un indicador claro para una elección adecuada de una carrera o programa de estudio en una universidad.

⁷ No se consideran aquí las autonomías y cierres de los centros de formación técnica. Cabe destacar que entre 1981 y 1990, el régimen militar otorgó reconocimiento oficial a prácticamente todos los CFT que lo solicitaron (206, en total). En cambio, desde 1990 el MINEDUC estableció mayores controles, otorgando su reconocimiento oficial a 79 de un total de 152 CFT que lo solicitaron (1990-2006). Ver Zapata y Tejada (2009) sobre la base de DIVESUP, 2009

⁸ Basado en Espinoza, González et al. (2006) Informe de la Educación Superior en Iberoamérica El caso de Chile.

En la Tabla 3.2.1 se consigna el cambio observado entre los años 2000-2005, referido al sistema de regulación según tipo de institución de educación superior. Es interesante constatar que, al comparar los totales, se ha producido una disminución de las instituciones con licenciamiento vigente, con la excepción de las instituciones autónomas que aumentaron en un 74% durante el período considerado.

Tabla 3.2.1. Situación de las instituciones de educación superior según sistema de regulación (2000-2005)

Situación	Universidades		Institutos Profesionales		CENTROS DE FORMACIÓN TÉCNICA		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 referencia a la acreditación institucional, la Tabla 3.2.2 muestra la situación de la acreditación de las instituciones de educación superior entre los años 2004 y 2008. Se corrobora, por una parte, que no todas las universidades privadas se han incorporado a estos procesos voluntarios de acreditación. Es importante destacar que de todas las universidades del CRUCH que han participado en estos procesos sólo una no ha sido acreditada. Por otra parte, el 56% de las universidades privadas nuevas ha sido acreditada por la CNA. Complementariamente, se constata que la mayoría de los CFTs no se han presentado a la acreditación institucional, lo que puede interpretarse como una falta de interés o que estiman no poseer los mecanismos e instrumentos que aseguren la calidad de los procesos involucrados.

Tabla 3.2.2. Número de instituciones acreditadas a diciembre de cada año (2004-2008)

Tipo de institución	2004	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	5	8	13	15	15
Universidades privadas del CRUCH	4	9	9	9	9
Nuevas universidades privadas	3	13	16	19	20

Institutos Profesionales	2	6	9	12	10
Centros de Formación Técnica	0	3	5	8	8
FF.AA	0	0	1	1	3
Total	14	39	53	64	65

Fuente: Registro CNA-Chile.

Pero sin duda, el mayor impacto público de la CNAP está dado por las decisiones de acreditación a nivel institucional. Se ha tomado decisión sobre 65 instituciones, siendo acreditadas 44 universidades -lo que equivale a los dos tercios de las universidades existentes-, 10 institutos profesionales y 8 centros de formación técnica,

En la Tabla 3.2.3, se muestra la representatividad de los procesos de acreditación en términos de la matrícula cubierta por las entidades acreditadas considerando las instituciones de educación superior elegibles para acreditación.

Tabla 3.2.3. Cobertura en Matrícula de Pregrado en Relación al Proceso de Acreditación (2005)

Estado de las Instituciones	Matrícula Total		N° de Instituciones
	N°	%	
Acreditadas	379.854	68	44
En Proceso	63.829	11	16
No Acreditadas	62.186	11	9
Fuera del Proceso	57.680	10	23
Total Sistema	563.549	100	92

Fuente: González y Torre (2006).

Considerando la acreditación institucional para aquellas instituciones que están acreditadas o en proceso de acreditación, la cobertura en matrícula referida a las universidades del CRUCH y privadas alcanza un 90% de la matrícula total para el año 2005. Para los Institutos Profesionales, la cobertura en matrícula es de un 72% y para los Centros de Formación Técnica de un 88%, aproximadamente.

3.3. Acreditación de carreras y programas

Como se puede observar en la Tabla 3.3.1 ha habido un crecimiento sostenido en el número de programas de pregrado acreditados en la presente década. Del total de programas de pregrado acreditados al año 2008 aproximadamente el 90% eran impartidos por universidades del CRUCH, en tanto que el 8% eran ofrecidos por universidades privadas.

Tabla N° 3.3.1. Carreras de Pregrado Acreditadas Según Tipo de Institución (2001-2008)

Tipo de institución	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	3	3	15	66	79	133	208	155
Universidades privadas del CRUCH		5	39	84	126	156	197	177
Nuevas universidades privadas		1	4	7	13	30	35	35
Institutos Profesionales							2	5
Centros de Formación Técnica								
FF.AA					1	1	2	2
Total	3	9	58	157	219	320	444	374

Fuente: Registro CNA-Chile.

Nota: El número de programas acreditados corresponde a aquellos con acreditación vigente (dato acumulado) a diciembre de cada año.

Por otra parte, un análisis por área del conocimiento permite concluir que en el año 2008, destacaban claramente las carreras de pregrado vinculadas al área de educación que van a la vanguardia en su incorporación al proceso de acreditación (89%) en relación a las carreras ligadas a otras áreas del conocimiento. Dicho fenómeno se explica por la exigencia que impone la Ley de Aseguramiento de la Calidad a esta área de acreditarse obligatoriamente. Le sigue el área de salud con 28% de carreras en proceso de acreditación lo que también se explica por la obligatoriedad estipulada por la ley de acreditar las carreras de Medicina (Ver Tabla 3.3.2).

Tabla 3.3.2. Carreras de pre grado en proceso de acreditación según área del conocimiento (2008)

Área del conocimiento	Total de carreras	Carreras dentro del proceso	% Carreras dentro del proceso
Administración y Comercio	488	35	7,2%
Arte y Arquitectura	278	24	8,6%
Ciencias	121	25	20,7%
Ciencias Sociales	241	45	18,7%
Derecho	91	10	11%
Educación	467	416	89,1%
Humanidades	96	7	7,3%
Recursos Naturales	176	40	22,7%
Salud	261	73	28%
Tecnología	668	115	16,7%
Total	2.907	790	27,2%

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación (2008a).

En relación a la acreditación de programas de postgrado, la CONAP, hasta el año 2006, había acreditado en forma acumulativa 228 programas, de los cuales 97 correspondían a doctorados y 131 a maestrías. Esto implica que del total de programas acreditados, un 43% corresponde a programas de doctorado y un 57% a programas de magíster. Las áreas del conocimiento con mayor cantidad de programas acreditados son Ingeniería, Humanidades y Arte, Educación y Ciencias Sociales. La distribución de los programas de postgrado acreditados se presenta en la Tabla 3.2.4.

Tabla 3.2.4. Programas de Postgrado Acreditados por CONAP Según Area del Conocimiento (a junio del 2006)

Áreas del Conocimiento	Doctorados	Magíster
Ciencias Biológicas	19	8
Ciencias Médicas	6	33
Ciencias de la Ingeniería	21	12
Química	5	1
Física	8	2
Matemática	5	4
Ciencias del Mar y Ambientales	4	5
Educación y Ciencias Sociales	5	24
Humanidades y Arte	11	21
Ciencias de la Tierra	2	3
Ciencias Veterinarias y Silvoagropecuarias	6	9
Ciencias Jurídicas, Economía y Administración	5	9
Total de programas acreditados	97	131

Fuente: CONICYT (2006).

Datos más recientes revelan que durante el año 2008 se presentaron 62 programas de postgrado a la acreditación ante la CNA. De ellos se acreditó el 68% de los programas de doctorado y el 81% de los programas de magíster presentados ante la agencia (Ver Tabla 3.3.3).

Tabla 3.3.3. Programas de postgrado presentados a la acreditación durante el año 2008

Doctorado		Magíster	
Acreditados	Rechazados	Acreditados	Rechazados
13	6	35	8

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación (2008a).

Es importante relevar que para llevar a cabo la evaluación de los postgrados, se constituyeron durante el año 2008 quince Comités de Área permanentes, conformados por académicos de reconocida trayectoria en sus áreas respectivas, los que respaldan a la CNA en sus procesos (Comisión Nacional de Acreditación, 2008b) .

IV. IMPACTO

Sin duda que el sistema de aseguramiento de la calidad instaurado en Chile desde comienzos de los años 80, pero particularmente a partir de 1990 con la creación del Consejo Superior de Educación ha tenido un impacto significativo tanto a nivel del sistema en su conjunto, como a nivel de actores e instituciones.

Este sistema ha cautelado que el crecimiento de la educación terciaria en el país se haya desarrollado en forma más ordenada y con mayores garantías para los usuarios.

En sus orígenes el proceso de aseguramiento de la calidad fue obligatorio para las nuevas instituciones privadas que debían demostrar una madurez institucional para alcanzar su plena autonomía. Con el transcurso del tiempo la totalidad de las instituciones del sistema fueron asumiendo la necesidad de incorporarse a un proceso de mejoramiento permanente. En tal sentido, prácticamente la totalidad de las universidades han creado oficinas de planificación estratégica, análisis institucional y de evaluación. Además, se están aplicando criterios y estándares de calidad en sus diferentes procesos. Como contraparte de aquello, los postulantes a la educación superior han comenzado a valorar al momento de tomar sus decisiones, los indicadores que muestran las fortalezas y debilidades que presentan tanto las instituciones como sus carreras.

En relación a las universidades estatales el proceso de acreditación ha creado conciencia de una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Y en el caso de las entidades privadas la acreditación ha generado una mayor exigencia de reinversión de las utilidades en los proyectos educativos para entregar un servicio adecuado a sus estudiantes.

La implementación del régimen de acreditación, a pesar de ser legalmente voluntario, en la práctica incentiva a las instituciones de educación superior a autoevaluarse y posteriormente acreditarse para de ese modo poder acceder a fondos públicos tanto concursables como a nivel de ayudas estudiantiles. A este régimen están sometidas tanto las instituciones públicas como privadas nuevas.

El proceso de aseguramiento de la calidad ha implicado que se hayan establecido ciertos estándares mínimos de funcionamiento institucional lo cual directa o indirectamente ha redundado en el cierre de entidades ya sea por decisión propia o por dictamen de los organismos pertinentes. Es así como en las últimas dos décadas se han cerrado 15 universidades y 24 institutos profesionales.

El desarrollo de la educación superior se ha extendido geográficamente y diversificado en el país alcanzando a regiones y ciudades que hace dos décadas no tenían oferta de carreras. Como consecuencia de ello en la actualidad existe una amplia cobertura de carreras de pre grado y programas de postgrado en casi

todo el país, aunque dicha oferta no siempre va acompañada de los estándares de calidad adecuados. Esta situación se podría explicar, en parte, por la creciente apertura de sedes, programas no tradicionales y modalidades especiales (programas a distancia o semipresenciales). Si bien un número importante de dichos programas son serios otro tanto no lo es y su creación obedece más bien a estrategias de financiamiento que le permitan a las instituciones generar recursos frescos. Lo anterior podría explicar la cambiante apertura y cierre de sedes y programas. De igual manera, se constata una distorsión en la información entregada por algunas instituciones a la CNA respecto a sus sedes, como lo muestra la tabla siguiente.

Tabla 4.1. Sedes de instituciones de educación superior (2002-2007)

Año	Sedes declaradas	Sedes no declaradas	Total de sedes en funcionamiento
2002	386 (73%)	146 (27%)	532 (100%)
2007	454 (76%)	141(24%)	595 (100%)

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP (2003); Rodríguez (2009)

Según se señala en la última cuenta pública de la CNA: “La magnitud, a nivel nacional, de los alumnos que estudian en programas no tradicionales es algo que actualmente se desconoce, lo que da cuenta de la poca información que existe al respecto. Dar a conocer a los estudiantes de las reales características de estas sedes y programas aparece como algo prioritario” (Rodríguez, 2009: 40).

Otro de los impactos positivos que han ocurrido en el sistema de educación terciario como producto de la implementación del régimen de acreditación es el desarrollo de los sistemas de información, tanto a nivel nacional como de las instituciones, de las carreras y sobre las condiciones acceso, admisión y de empleabilidad para los egresados.

Se ha producido también un incremento sustantivo de las carreras acreditadas que al año 2008 totalizaban alrededor del 11% mientras que un 27% se encuentran en proceso de acreditación.

Otro avance dice relación con la profesionalización de la gestión y la conformación de equipos técnicos de trabajo destinados a apoyar los procesos de autoevaluación institucional y de carreras. Asimismo, se han constituido unidades especializadas en estos procesos.

Como consecuencia de todo lo anterior ha comenzado a surgir el concepto de dirección estratégica para la calidad (CINDA, 2007) lo que implica interrelacionar la planificación, la gestión y la evaluación.

A nivel de instituciones se han constituido mecanismos de monitoreo tanto de resultados formativos e impactos en el medio profesional a través del seguimiento de egresados y la opinión de empleadores.

Uno de los aspectos que ha sido debatido entre los distintos actores dice relación con las ventajas o desventajas de priorizar la acreditación institucional o la de carreras. La primera es más comprehensiva y sienta las bases de una mayor homogenización de los procedimientos y mecanismos tendientes a asegurar la calidad de la oferta educativa para todas las carreras. Por otra parte, la acreditación de carreras entrega mayor información focalizada para los usuarios y contribuye a mejorar la eficiencia de la formación y de los desempeños profesionales de los egresados.

Un aspecto importante que debe resaltarse dice relación con la reciente incorporación al escenario de las agencias privadas para la acreditación de carreras las cuales son certificadas por la CNA. Sobre el particular se debe mencionar que la regulación que ejerce la CNA sobre las nuevas agencias es aún muy incipiente y no existe una relación suficientemente fluida. A la fecha, no existen parámetros para identificar la calidad del servicio que prestan las agencias privadas dada su breve existencia.

Los procesos internos de acreditación en Chile se han visto favorecidos por la generación de redes internacionales (por ejemplo, RIACES, INQUAHE) que permiten aprender de las experiencias en los distintos países.

V. DESAFIOS

Los desafíos pueden ser organizados en tres ámbitos: sistema, instituciones y actores. En relación al sistema se constata que no existe conciencia o percepción de los procesos de autoevaluación y acreditación como una instancia destinada al mejoramiento continuo de la calidad en las diversas instancias y niveles del sistema. En muchos casos estos procesos se perciben como instancias de control que si bien implican una acción correctiva no constituyen un incentivo para que cada uno de los actores y organizaciones asuman para sí el desafío de mejoramiento constante y el compromiso permanente con la calidad.

Por su parte, ha surgido la necesidad de estimular un diálogo más fluido y constante entre la CNA y las agencias privadas de acreditación de modo de tener criterios y procedimientos absolutamente homogéneos, coherentes y confiables para todo el sistema.

En la misma perspectiva, es importante definir criterios claros para seleccionar a los evaluadores de modo de garantizarle a las carreras e instituciones transparencia y equidad en los procesos de acreditación a nivel de sistema. En particular, es importante el mejoramiento de los criterios y de los estándares para las carreras incluyendo la opinión de estudiantes, académicos, empleadores e informantes claves.

Se torna necesario igualmente establecer a nivel de todo el país un marco unificado de cualificaciones profesionales que permita establecer competencias que faciliten la inserción laboral, así como también la movilidad estudiantil entre instituciones.

No menos importante es la necesidad de fortalecer la acreditación de las instituciones sobretodo de las carreras con agencias internacionales de modo que garantice la posibilidad de continuar estudios en otros países y que simplifique la validación y reconocimiento de títulos para el intercambio de profesionales y el ejercicio trasfronterizo de las distintas profesiones. En tal sentido, se debe cautelar la calidad de la educación superior de modo de asegurar una formación idónea reconocida a nivel internacional.

Otro de los desafíos que debe ser abordado a nivel de sistema es el altísimo número de CFTs no acreditados en particular porque a este tipo de instituciones asisten los sectores de menores recursos para quienes la educación superior es un agente importante de movilidad social.

En el plano de las instituciones se verifican varios desafíos. Por ejemplo, no se ha logrado establecer una cultura permanente de autoevaluación y más bien se trabaja en función de los procesos de acreditación que deben enfrentar cada cierto tiempo tanto las carreras como las propias instituciones. Esto implica que se requiere desarrollar procesos continuos de mejoramiento de la calidad de todas las funciones universitarias, esto es, docencia, investigación, gestión, y prestación de servicios.

Por otra parte, es necesario mejorar los sistemas de información tanto en la sistematización como en la construcción de indicadores que den cuenta en forma eficiente de la realidad y permitan tomar decisiones en forma oportuna.

Entre otros aspectos se requiere disponer de información y de las herramientas adecuadas para evitar las altas tasas de rezago, repitencia y deserción que se presentan en distintas carreras y que tienen implicancias tanto en los estudiantes y sus familias como en la estructura de costos e ingresos de las instituciones.

También se requiere perfeccionar los procesos de evaluación de desempeño de los profesores de modo de optimizar la canalización de los recursos para su perfeccionamiento académico y pedagógico.

De igual manera, los procesos de evaluación y acreditación tanto institucional como de carreras deberían ser una instancia para fomentar la investigación y la innovación tecnológica en la educación superior.

En el ámbito de los actores, por otra parte, uno de los principales desafíos es que la evaluación y acreditación de carreras e instituciones releve la importancia de la docencia y mejore los niveles de los aprendizajes de los educandos.

Por último, la información que derive de los procesos de autoevaluación y acreditación debería constituirse en un instrumento fundamental para enriquecer la información pública e incrementar los niveles de consulta por parte de los usuarios.

Bibliografía

CONICYT (2006). Formación de Recursos Humanos y Becas. En <http://www.conicyt.cl>

Espinoza, O., González, L.E. et al, (2006). Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica. El Caso de Chile. Santiago, CINDA-Universia. En http://www.cinda.cl/download/informes_nacionales/chile.pdf

CINDA (2007). Acreditación y Dirección Estratégica para la Calidad en las Universidades. Santiago, CINDA.

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP (2003), *Estudio de sedes de instituciones de educación superior en Chile*, Santiago, Chile. Disponible en <http://www.cnap.cl/publicaciones>

Comisión Nacional de Acreditación (2008a). Informe Resultados Acreditación 2008 CNA-CHILE. En <http://www.cnachile.cl/docs/inf-result-acredita-2008.pdf>

Comisión Nacional de Acreditación (2008b). Informe de Actividades Noviembre 2008. En http://www.cnachile.cl/docs/Fact_sheet.pdf

CSE (2006). Estadísticas. En http://www.cse.cl/Asp/Estadisticas2005/webcse_E_posgrado.xls

El Mercurio (2003). Suplemento Indices 2004. Tomo 3 de 3: Indicadores, Números y Datos sobre Instituciones y Carreras de Educación Superior. Miércoles 19 de Noviembre de 2003. Empresa Periodística El Mercurio (Ed.). Santiago, Chile

González, L. E. y Torre, D. (2006). Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas. Santiago. Mimeo.

Mineduc (2009). Compendio Estadístico. En http://www.divesup.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=60

Rodríguez, E. (2009). Rendición de Cuenta Pública de la Comisión Nacional de Acreditación. Santiago, Comisión Nacional de Acreditación.

Zapata, G. y Tejada, I. (2009). Informe Nacional Chile Educación Superior y Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad. CINDA, Proyecto ALFA III Aseguramiento de la Calidad, Políticas Públicas y Gestión Universitaria.