
Acreditación y fomento de la calidad La experiencia chilena de las últimas décadas

Luis Eduardo González*

Introducción

El tema de la calidad siempre ha estado presente en la educación superior chilena en su expresión de la “excelencia académica”, la cual se asocia a la disponibilidad de profesores prestigiosos, de buenas instalaciones, de laboratorios apropiados y de una biblioteca bastante completa para los temas en estudio.

Sin embargo, la preocupación por la calidad surge como tema prioritario en la educación superior al producirse cambios en la estructura del sistema a partir de 1981. Estos cambios implicaron una drástica expansión y diversificación de la oferta educativa. 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 240 instituciones de muy distinta naturaleza¹. Muchas de estas instituciones no son selectivas con el propósito de lograr autofinanciamiento (incluidas las estatales) e incluso generar beneficios (en el caso de algunas privadas). En estas circunstancias, identificar y promover a las instituciones de buena calidad y facilitar su mejoramiento, así como la exigencia de ciertos estándares mínimos, pasaron a constituir una demanda social.

A continuación se presentan algunos elementos referenciales que sirven de marco para analizar los procesos de evaluación, acreditación y fomento de la calidad que se han dado en Chile en las últimas décadas.

* Ingeniero Civil y Magíster en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster y Doctor of Education de la Universidad de Harvard, USA. Investigador Senior del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Consultor permanente del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

Definir calidad en educación no es fácil, debido a los variados enfoques teológicos que subyacen en los diferentes 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).

El mejoramiento de la calidad de un Sistema de Educación Superior puede abordarse desde dos perspectivas, que son por cierto complementarias: la del fomento, y la del aseguramiento. La primera consiste básicamente en un proceso permanente que se promueve a través de estímulos tales como las políticas, el financiamiento, los premios y honores, y sobre todo por la satisfacción que implica una superación permanente. En este caso los estándares son auto-impuestos, no tienen una cota superior y son cada vez más exigentes para la institución.

El aseguramiento de la calidad, en cambio, está orientado a garantizar el cumplimiento en un nivel mínimo aceptable de ciertas especificaciones, usualmente establecidas a través de criterios e indicadores para los cuales se fijan estándares de comportamiento. El aseguramiento de la calidad por tanto requiere, necesariamente, de una verificación imparcial y objetiva del cumplimiento de los estándares prefijados. 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 de un país conduce necesariamente al tema de la “regulación”, entendida para estos fines como un proceso permanente que realizan las propias instituciones (en forma autónoma y en su conjunto), el Estado (en un sentido lato y no sólo de gobierno) y los usuarios (a través de las opciones que escogen para proseguir sus estudios), tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las entidades que lo componen, en función de dar una adecuada satisfacción a la misión que la sociedad les ha encomendado o que las propias instituciones se han propuesto cumplir en función de un proyecto educativo².

La regulación del sistema de educación superior se puede realizar a través de distintas funciones, incluyendo entre ellas la evaluación, la superintendencia, la certificación y la información al público.

La función de evaluación puede entenderse como un proceso de medición, dimensionamiento y análisis de la realidad, emitiendo juicio sobre ella con el fin de tomar decisiones tendientes a mejorar la situación actual en torno de un ideal que

se desea alcanzar. La función de evaluación puede ejercerse como una “metaevaluación” a nivel del sistema en su conjunto, de las instituciones, de las unidades, de los programas y también de las personas. La función de certificación está dada por 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 función de superintendencia está orientada a asegurar el cumplimiento de las normativas existentes y de protección al usuario.

En la perspectiva de la regulación de un sistema de educación superior, para el mejoramiento de la calidad de una institución se pueden distinguir tres etapas durante su desarrollo, en las cuales se aplican en diferentes formas las funciones antes señaladas, de acuerdo al siguiente esquema.

Cuadro 1
Funciones de regulación de un sistema según las etapas del desarrollo de una institución

Etapa	Evaluación	Superintendencia	Certificación	Información
Fundacional	Revisión del proyecto	Análisis de estatutos y aspectos legales	Autorización de funcionamiento	Sobre la autorización oficial
Funcionamiento a prueba, autoevaluación y evaluación externa	Supervisión del desarrollo, de reclamos	Cumplimiento de normas y atención	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

Evolución de los procesos de evaluación y fomento de la calidad en Chile

Utilizando como referente el esquema indicado el Cuadro 1 se puede analizar el proceso de fomento a la calidad en la educación superior chilena en los últimos veinte años. Para ello se distinguen tres períodos consecutivos y 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.

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

Se puede decir que este período 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. Es posible considerar que culmina en 1990, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) dictada el último día del gobierno militar.

De acuerdo a la revisión de los documentos de la época, los responsables de la legislación de 1980 señalaban que con la nueva ley se pretendía enfrentar tres situaciones problemáticas relevantes:

- La presión social por el ingreso a las universidades³;
- El crecimiento desmesurado de las universidades, dada la presión que existía por ingresar a ellas (Rodríguez y Bahamondes, 1979);
- La informalidad de la educación técnica superior y incluyendo la desregulación de los organismos que impartían carreras cortas no universitarias⁴.

La legislación de 1980 impulsó la diversificación del Sistema de Educación Superior y abrió paso a la creación de nuevas instituciones, tanto públicas como privadas⁵. Dicha normativa se fundamentó, en general, en la lógica de desestatización y desconcentración de inspiración neoliberal que caracterizó al proyecto modernizante del Gobierno Militar (Nuñez, González y Espinoza, 1993).

La desestatización se expresó en una reducción de los recursos fiscales a la Educación Superior, traspasando parte de este gasto al sector privado. Para ello se autorizó y se incentivó la apertura de establecimientos privados. Con el fin de lograr esto 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.

La desconcentración se aplicó fraccionando a las dos grandes universidades del Estado, integrando sus sedes en provincias y generando universidades regionales derivadas⁶. En tal sentido, se suponía que la mayor autonomía para administrar los recursos de los establecimientos en las regiones y la competencia entre instituciones dinamizaría el sistema y redundaría en un mejoramiento cualitativo de la formación de profesionales⁷.

Con la legislación de los '80 se produjo una diversificación estratificada de la educación post-secundaria, estableciéndose tres niveles de instituciones jerarquizadas: universidades, autorizadas para otorgar postgrados y títulos profesionales que requieren previamente la licenciatura; institutos profesionales, autorizados a otorgar títulos profesionales sin licenciatura; y centros de formación técnica, que pueden otorgar cualquier título técnico⁸. Además, el gobierno incentivó a

las universidades existentes para que se concentraran en doce carreras de mayor prestigio y se desprendieran de las que no les correspondían.

Durante este 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 cual 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 por parte de una universidad tradicional fundada antes de 1981. Luego de ello, 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 le otorgó la autonomía a tres universidades, pero ningún instituto profesional ni centro de formación técnica la logró.

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

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

Este período va desde la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que coincide con el inicio del gobierno de transición democrática, en marzo de 1990, hasta la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior MECESUP (1999).

Como se ha señalado, al terminar su gestión el Gobierno Militar promulga la LOCE, que por su condición de Ley Orgánica Constitucional requiere de una mayoría de dos tercios del Congreso para ser modificada. Como esto no ha sido posible hasta ahora⁹, los gobiernos de la Concertación Democrática¹⁰ han debido operar en el marco de esta ley.

Lo más importante de la misma desde la perspectiva de la calidad es la creación del Consejo Superior de Educación (CSE), un organismo autónomo con re-

presentatividad de diversos sectores de la sociedad encargado de velar por la marcha del sistema¹¹. Esta entidad ha sido clave, dentro de un régimen de plena democracia, para la regulación del sistema y el fomento de la calidad. Cabe señalar que el gobierno de la Concertación Democrática que asumió el poder en esa época dio mayor impulso a la participación del Estado, en especial en cuanto a la definición de orientaciones de políticas y a su posterior evaluación de cumplimiento.

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

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

- Las instituciones creadas con anterioridad a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza podían continuar con el proceso de examinación explicado anteriormente para las universidades e institutos profesionales, y el de verificación para los centros de formación técnica. Estos procesos, que en algunos casos se mantienen hasta ahora, eran regulados por el Ministerio. Sin embargo, en los años posteriores, para las universidades e institutos profesionales el Consejo ha solicitado un informe final a la entidad examinadora en base al cual toma una decisión definitiva. En este caso, el Ministerio, con la aprobación del Consejo, otorga el decreto de plena autonomía¹².
- Las instituciones creadas con posterioridad a la LOCE, así como las creadas con anterioridad que así lo decidieran, se someterían a un proceso de licenciamiento¹³ por un período de seis años, prorrogable por un máximo de cinco más en caso de no satisfacerse las condiciones para otorgar la autonomía. Este proceso consiste en un seguimiento de la evolución de la institución en relación a lo planteado en su proyecto fundacional. Para ello, la propia institución realiza una autoevaluación en base a un formato que se le proporciona y que se verifica mediante una evaluación documental y de visitas in situ por pares evaluadores externos. Estos revisan tanto los aspectos académicos como los legales y financieros. Al detectarse debilidades o incumplimientos, se plantea un complemento de la evaluación mediante la examinación de los estudiantes y la aplicación de sanciones que incluyen la suspensión del ingreso de nuevos alumnos y el cierre de carreras o de la institución en los casos extremos. Si el desarrollo de la institución es satisfactorio, se le otorga la plena autonomía¹⁴. Las funciones de superintendencia se efectúan como parte del mismo proceso de licenciamiento. La función de información pública se ejecuta mediante la edición de boletines

en los que se difunden las características de la institución en proceso de licenciamiento. Además, todos los acuerdos del CSE son públicos y se difunden.

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

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

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

El MECESUP está claramente orientado al mejoramiento de la calidad del sistema. El Programa se preparó a fines de los '90 sobre la base de un análisis de los problemas de la educación superior chilena (ver documentos preparatorios del Programa MECESUP) que muestra lo ocurrido en el período anterior. En el diagnóstico realizado para el diseño del Programa se indicaba que los problemas eran de dos tipos: los operativos y los de conceptualización.

Los problemas operativos señalados eran de diferentes tipos:

- *De estructura:* La falta de articulación del sistema, tanto interna como con otros niveles educativos. La rigidez de la gestión de las universidades estatales, que debían competir con el resto de las instituciones teniendo una serie de restricciones propias de su condición. El desequilibrio entre las grandes universidades localizadas en la capital y las universidades regionales, que debían competir teniendo menos tradición y menos oportunidades para atraer académicos destacados, y debían seleccionar a sus estudiantes de una población más reducida (el 39% de la población del país se concentra en la Región Metropolitana).
- *De financiamiento:* La falta de créditos para los sectores de ingresos medios. Las dificultades para lograr una distribución óptima de los recursos de becas y créditos. El deterioro relativo que había tenido el presupuesto de educación superior en relación a los otros niveles educativos. Las dificultades para establecer prioridades en la asignación de recursos públicos, incluyendo una excesiva proporción de fondos fijos sin exigencias de rendimiento y calidad y sin distinción de funciones académicas.
- *De regulación:* Las imperfecciones de la legislación con que operaban los organismos reguladores y la carencia de un sistema único y homogéneo de

supervisión y evaluación, ya que de acuerdo a la ley coexistían los mecanismos de examinación, verificación y licenciamiento. El temor de las entidades privadas a que el intervencionismo del Estado limitara su autonomía, la libertad de cátedra y la capacidad de innovación y de competitividad. La posible subjetividad y sesgo de los evaluadores externos (todos los cuales eran académicos de las universidades vigentes a 1981) que, a pesar de ser capacitados para realizar sus funciones, pudieran mantenerse apegados a las experiencias y a los modelos de las universidades tradicionales. La falta de un adecuado sistema de información pública sobre las instituciones y las carreras que se imparten. La carencia de un organismo especializado (superintendencia) que regulara el cumplimiento de las normativas y acogiera los reclamos de los usuarios. La Carencia de un sistema de acreditación de carreras e instituciones para las universidades tradicionales y autónomas.

Entre los problemas de conceptualización se señalaban:

- Una crisis de identidad y de claridad en la misión de las instituciones de educación superior y, particularmente, de las universidades que trataban de optimizar su funcionamiento con un modelo que respondiese a la sociedad industrial sin saber bien cómo adaptarse a los requerimientos de una cultura postmoderna. Las universidades trataban de ser empresas eficientes, que respondían a los servicios solicitados con una lógica de mercado, y no entidades señeras y proactivas que contribuyeran a construir un futuro con mejor calidad de vida para toda la población. Además, resultaba difícil diferenciar los distintos tipos de instituciones de educación superior, ya que en la práctica las universidades nuevas no realizaban las funciones tradicionales de docencia, investigación y extensión.
- La falta de suficiente claridad respecto al rol del Estado y de las instituciones estatales en la educación superior, lo que por cierto estaba mediado por concepciones valóricas y políticas diferentes de distintos sectores.

Frente a esta realidad, el MECESUP se planteó como objetivo el mejorar la calidad de la educación y la capacidad de respuesta del sistema a objetivos de interés nacional; la eficiencia, articulación y coordinación entre las instituciones; y la equidad en el sistema de educación superior.

Para el logro de estos objetivos, el programa MECESUP se organizó en cuatro componentes: aseguramiento de calidad; fomento (fondos competitivos para el mejoramiento del desempeño y la calidad); formación de técnicos de nivel superior; y fortalecimiento del sistema y de las instituciones.

En cuanto al aseguramiento de la calidad, se indicaba explícitamente que:

“Cualquier forma de regulación que se establezca debe enmarcarse en términos de los valores y fines de la libertad, la relevancia y la equidad. La

calidad y la eficiencia deben presidir la organización del sistema de educación superior” (Brunner, 1991: 15).

Además, se especificaba que:

“Por ello, se debe continuar en la línea de que cada establecimiento goce de la mayor autonomía e independencia para definir su propia identidad, su organización académica, su misión, sus metas y su forma de gobierno, estando sólo sujeto a un mínimo común de normas”

Es así como en el proyecto del MECESUP se clarifica la labor del Estado en función de la evaluación y mejoramiento de la calidad, entregando mucha 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, como se observa en la tabla siguiente.

Cuadro 2

Situación de las instituciones de educación superior en relación con la acreditación

Situación	Universidades	Institutos profesionales	Centros de formación técnica	TOTAL
En Licenciamiento	19	17	43	79
En examinación	7	32		39
En supervisión			67	67
Autónomas*	38	11	6	55
TOTAL	64	60	116	240

Fuente: MINEDUC a diciembre del 2000.

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

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

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

acreditación constituye un requerimiento obligatorio para acceder a ciertos fondos estatales concursables y a becas.

Además, se le encomendó particularmente a la CNAP preparar una propuesta para definir un sistema consolidado de mejoramiento de la calidad en la educación superior del país, de lo cual se da cuenta más adelante.

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 lo somete a un grupo de pares evaluadores debidamente entrenados, quienes informan a un comité del área disciplinaria que corresponda. Luego se organiza una visita de evaluación y se decide sobre la acreditación en base al informe remitido por el comité de área respectivo.

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

Por su parte, la Comisión de Acreditación de Pregrado ha constituido diez comités técnicos en diversas disciplinas, los cuales ya han establecido criterios de evaluación y estándares de calidad. A fines del año 2001 se habían definido procesos de autoevaluación tendientes a la acreditación en nueve carreras de Educación, ocho de Psicología, siete de Agronomía, seis de Medicina, cinco de Arquitectura, cinco de Bioquímica, cuatro de Veterinaria y tres de Química y Farmacia. Si bien estas 47 carreras constituyen una proporción menor del universo total, incluyen a las universidades más prestigiosas del país y por lo tanto tienen un enorme impacto en el sistema. Además hay una cantidad considerable de otras carreras que han solicitado incorporarse a este procedimiento. Las instituciones incorporadas tienen posibilidades de acceder a fondos concursables del MECESUP.

Además, la CNAP ha preparado materiales, ha capacitado al personal, ha puesto a disposición una nómina de consultores, ha organizado visitas de los res-

ponsables 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.

Finalmente, en marzo del año 2002, de acuerdo al mandato que le dio origen, la CNAP ha entregado una propuesta de una nueva estructura para el mejoramiento de la calidad¹⁵. En la misma se plantea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC) que pretende tener una doble finalidad. Por una parte, desarrollar el control de la calidad, enfatizando los mecanismos de supervisión, y por la otra velar por el cumplimiento de condiciones mínimas, como la promoción de la calidad mediante el licenciamiento de nuevas instituciones, la acreditación de carreras y programas y la evaluación institucional. También se señala la importancia de que existan otros mecanismos de política que debieran ser implementados por los organismos pertinentes en base a los resultados de los procesos de aseguramiento y promoción de la calidad.

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

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

Como se observa, en la propuesta se plantea trabajar a nivel de pre y postgrado en términos de instituciones, carreras e individuos.

El Sistema Nacional de aseguramiento de calidad propuesto estaría conformado por seis componentes, incluyendo algunos de los actuales organismos existentes (entre ellos el Consejo Superior de Educación o CSE; la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado profesional y técnico o CNAP; y la Comisión

Nacional de Acreditación de Postgrado, maestrías y doctorados, o CONAP) y nuevas entidades, entre las cuales se cuentan la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad, agencias acreditadoras de carreras, y agencias públicas y privadas encargadas de difundir la información sobre la educación superior.

La Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad sería una entidad de carácter público, pero autónoma y creada por ley. En ella deberían estar representados al menos el Gobierno, 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; coordinar la recolección y distribución de información de la educación superior; asesorar al Gobierno en materias de regulación.

Las agencias acreditadoras de carreras serían organismos nacionales o internacionales debidamente consolidados, que estarían autorizados y supervisados por la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

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

Comentario final

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

En el primer período, que comienza en 1981, se generó la actual estructura. En ese entonces se pensaba que las universidades constituirían un grupo reducido de entidades de élite que se caracterizarían por realizar investigaciones y por tener programas de postgrado vinculados a esta función; los institutos profesionales estarían orientados fundamentalmente a la formación de profesionales, mientras que los centros de formación técnica estarían destinados a la capacitación de técnicos de nivel superior mediante carreras cortas de dos años y de fácil adaptación a las demandas del mercado ocupacional¹⁶. 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. Como consecuencia de ello los institutos profesionales fueron perdiendo su espacio en el sistema y sus organizadores fueron trans-

formándolos en nuevas universidades¹⁷, lo cual explica su reducción en número. A su vez, los centros de formación técnica entraron a competir con las universidades y los institutos profesionales, que mantuvieron o crearon nuevas carreras técnicas como una forma de incrementar su matrícula. Es así como a fines de los '80 un 22% de los alumnos de carreras técnicas se capacitaban fuera de los centros de formación técnica. Por otra parte, se fueron produciendo estancos competitivos entre los diferentes niveles de la educación superior, lo que generó una desarticulación del sistema, y se dificultó la continuidad de los estudios. En definitiva este modelo redundó en una gran heterogeneidad en el sistema, que no contribuyó a mejorar la calidad.

Por otra parte, la lógica del mercado que inspiraba al gobierno militar operó efectivamente en cuanto a absorber la demanda de quienes teniendo los recursos para autofinanciar sus estudios quedaban excluidos de las instituciones selectivas. Sin embargo, implicó que la oferta educativa de las nuevas instituciones se concentrara en carreras de menor costo de implementación y con alto número de postulantes, pero sin ajustarse a las condiciones de ocupabilidad de los egresados. Es así como en las carreras del área de administración, periodismo o psicología, por citar algunas, se ha producido una gran oferta de profesionales¹⁸. Esta lógica también afectó a los centros de formación técnica, cuyas carreras tienen mayor costo de implementación pero, por tener menor prestigio social, no reclutan postulantes de altos ingresos. Dicha situación ha redundado en el cierre de más de la mitad de los centros creados en el país a lo largo de estos años, con la consiguiente distorsión que ello implica para el campo laboral. Asimismo, esta lógica contribuye a una segmentación socioeconómica del sistema, ya que los estudiantes de mayores recursos se concentran en las instituciones más prestigiosas y de mayor nivel, lo cual se reproduce posteriormente en las redes de búsqueda de trabajo para los egresados, debilitando las potencialidades de la movilidad social de los estudios superiores.

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

Durante el segundo período de evaluación y mejoramiento de la calidad, en la lógica de un Estado en transición democrática, tanto el Consejo Superior de Educación como el Ministerio de Educación asumieron con mucha acuciosidad, y también con mucho realismo, los procesos de licenciamiento de nuevas instituciones. Entre otros aspectos generaron material, capacitaron personal y fueron bastante exigentes para otorgar la autonomía a pesar de algunas restricciones e

imperfecciones de la ley, que fueron resueltas por vía administrativa. De hecho, se cerraron varias instituciones por incumplimiento de los acuerdos o por condiciones de inviabilidad. En general, se puede decir que ha habido un reconocimiento público de esta labor y se ha dado confianza tanto a las instituciones como a la sociedad en general. Desde esta perspectiva hubo un logro con respecto al aseguramiento y el fomento de la calidad.

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

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

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

En opinión de las autoridades, esta experiencia reciente ha fomentado la promulgación de planes estratégicos y la instalación de sistemas de información en las instituciones, y ha generado una preocupación por tomar decisiones con antecedentes fundados. También, ha mejorado el desarrollo de las carreras y ha fortalecido un clima de participación y colaboración. Además, ha permitido acelerar los procesos de cambio¹⁹.

A nivel del sistema esta forma de evaluar y promover la calidad reconoce la diversidad real de las instituciones, no las obliga a seguir el modelo único de la universidad compleja, promueve la creatividad y el desarrollo autónomo, pero sin dejar de lado la preocupación por los estándares mínimos y por garantizar la fe pública. A nivel de las instituciones, reconoce que éstas atienden a poblaciones

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

La propuesta formulada en marzo del 2002 por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado plantea en los hechos una consolidación del modelo actual y lo perfecciona en los aspectos organizativos, lo cual sin dudas resulta positivo.

En dicha propuesta se plantea implícitamente el término del procedimiento de verificación y acreditación que realiza el Ministerio de Educación para los centros de formación técnica, pero no se aclara cómo se solucionan algunas de las anomalías que aún persisten en los procedimientos de autonomía por examinación. La propuesta tampoco se refiere a la función de superintendencia. En cuanto a lo organizativo, tampoco está claro aún cómo se podrían compatibilizar y coordinar las atribuciones que están establecidas por ley para el Ministerio de Educación, el Consejo Superior de Educación y las propuestas para la Agencia Nacional de Acreditación.

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

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

Bibliografía

- Ayarza, Hernán y Luis Eduardo González 1990 *Calidad de la docencia universitaria en América Latina y el Caribe* (Santiago: CINDA)
- Ayarza Hernán y Luis Eduardo González 1994 *Política y gestión universitaria* (Santiago: CINDA).
- Brunner, José Joaquín 1991 *Educación superior en Chile. Fundamentos de una propuesta* (Santiago: FLACSO) Documento de Trabajo Serie Educación y Cultura, N° 9, Junio.
- Espinoza, Oscar; Luis Eduardo González, Alvaro Poblete, Soledad Ramírez, Moisés Silva y Maruja Zúñiga 1994 *Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior* (Santiago: CINDA).
- González, Luis Eduardo 1970 *Análisis de la enseñanza de ingeniería eléctrica en Chile* (Santiago: Universidad Católica de Chile).
- González, Luis Eduardo 1999 “Accreditation of higher education in Chile and Latin America”, en Altbach Philip *Private Prometheus*. Connecticut USA; Greenwood Press
- González, Luis Eduardo; Oscar Espinoza; Daniel Uribe 1998 *Disponibilidad y ocupabilidad de profesionales y técnicos en Chile* (Santiago: MINEDUC).
- Lavados, Iván 1994 “Antecedentes institucionales de CINDA”, en seminario *Políticas públicas: educación superior, ciencia y tecnología y cooperación internacional* (Santiago) Mayo.
- Ministerio de Educación Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado 2002 *Propuesta sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior* (Santiago) Documento de Trabajo, Marzo.
- Núñez, Iván; Luis Eduardo González y Oscar Espinoza 1993 *Planificación de la educación en el contexto del proceso de descentralización: el caso de Chile* (Santiago: Instituto Internacional de Planificación Educacional).
- Rodríguez, Cristina y Jorge Bahamondes 1979 *Características de la demanda por carreras de la Universidad de Chile* (Santiago) Agosto.

Notas

1 Estas instituciones comprenden 64 Universidades, 60 Institutos Profesionales y 116 Centros de Formación Técnica.

2 Cabe hacer notar que en esta definición de regulación se ha optado por una posición en que se consideran diferentes actores sociales, lo cual no es necesariamente aceptado por quienes propugnan posiciones diferentes, como por ejemplo aquellos que postulan que la regulación se da automáticamente por el libre juego de la oferta y la demanda en una lógica de libre mercado.

3 En 1980 había 118.978 estudiantes en la Educación Superior. En 1990 aumentó a 249.482 y en la actualidad hay 452.347, lo cual da cuenta de la demanda, ya que aproximadamente a partir de esa época en todas las carreras se paga matrícula.

4 Al momento de establecerse la ley existían en el país aproximadamente 66.000 estudiantes de nivel técnico post secundario en carreras y cursos de educación no formal. Esta cifra se refleja luego en la matrícula técnica superior en el año 1985, que era de 50.000 alumnos.

5 Este proceso no es propio de Chile, sino que se dio también en varios países de América Latina. Una breve síntesis de este proceso se puede ver en González (1999: 65-83).

6 De dos universidades estatales en 1980 se pasó inicialmente a once universidades regionales y cinco institutos profesionales, todos los cuales se transformaron posteriormente en universidades. De estas dieciséis universidades, cuatro se encuentran en la Región Metropolitana y doce en las otras regiones del país, contando cada región con su propia universidad, con excepción de la XI, que tiene muy baja densidad poblacional.

7 En ese entonces las dos universidades estatales, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, tenían veintitrés sedes en todo el país. En algunos casos había duplicación de recursos innecesarios. Por ejemplo, en los años '70 se estimaba que en el área de ingeniería eléctrica se podía hacer un ahorro considerable de fondos públicos con sólo consolidar cursos de alta especialización y reducido número de estudiantes (ver González, 1970). Desde esta perspectiva la racionalización es justificable. Cabe señalar sin embargo que en la actualidad varias universidades estatales han abierto sedes en distintas regiones del país o han establecido programas a distancia con el propósito de aumentar el número de estudiantes e incrementar sus ingresos. En la actualidad las 25 universidades más tradicionales cuentan con 45 sedes, las 39 universidades privadas nuevas tienen 55 sedes, los 60 institutos profesionales tienen 110 sedes, y los 116 centros de formación técnica, 190 sedes. En total existen 400 sedes donde hay ofertas de carreras post secundarias distribuidas en las trece regiones del país.

8 A ello se suman los Institutos Superiores de las Fuerzas Armadas. Además, han existido propuestas de incorporar a los centros académicos independientes (CAIs), que realizan investigación y actividades docentes de nivel de postgrado.

9 Se han hecho tres intentos por modificar la LOCE en 1990, en 1994 y en 1997, pero sin éxito.

10 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.

11 El Consejo Superior de Educación está integrado por: el Ministro de Educación, que lo preside directamente en caso de asistir; un académico designado por los rectores de las universidades estatales; un académico designado por las universidades privadas que gozan de autonomía académica; un académico designado por los rectores de los institutos profesionales que gozan de autonomía académica; dos representantes de las Academias del Instituto de Chile; un académico designado por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia; un académico designado conjuntamente por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico; un académico designado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros (policía); el Secretario Ejecutivo, que tiene sólo derecho a voz y que ejerce como su ministro de fe. Le corresponde, además, cumplir los acuerdos del Consejo. El Consejo elige de entre sus miembros un Vicepresidente, que lo preside en caso de ausencia del Ministro.

12 Una situación particular se da en el caso de instituciones que impartían carreras que no se dictaban en ninguna de las universidades tradicionales que actuaban como entidades examinadoras. En esos casos el Ministerio aprobó su funcionamiento pero no se hizo una examinación de las mismas; por lo tanto, nunca alcanzaron la condición de aprobación del 50% de las cinco primeras cohortes. En consecuencia, hay un vacío de la ley que no ha permitido otorgar autonomía a algunas Universidades e Institutos profesionales que se encuentran en esta situación anómala.

13 Si bien en la LOCE se define este proceso como acreditación, en la práctica corresponde a un proceso de licenciamiento.

14 Al término de este período el procedimiento de examinación de estudiantes se aplicaba en 10 de 42 universidades, y en 47 de 74 institutos profesionales existentes en esa época. El procedimiento de la verificación operaba para 109 de los 118 centros de formación técnica que estaban en funcionamiento. Además, una situación anómala se da en 11 institutos profesionales que tienen carreras creadas a través de la aplicación de un mecanismo legal de liberación de examinación y que, por tanto, no tienen ningún tipo de evaluación en dichas carreras, no estando claro cómo podrán lograr su plena autonomía.

15 En los párrafos siguientes se utilizan algunos textos de la propuesta en una versión adaptada. Ver Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (2002).

16 Incluso algunos pensaban que los centros de formación técnica podrían llegar a reemplazar a los técnicos de la enseñanza media con las consiguientes ventajas de costo comparativo. De hecho, como medida complementaria se redujo entonces la subvención por alumno a los estudiantes de los dos primeros años de la educación media técnico-profesional.

17 A partir de fines de la década de los '80, dieciséis universidades han surgido de esta forma, manteniendo catorce de ellas los institutos profesionales nominalmente abiertos por conveniencias legales. Incluso el propio Estado en 1993 transformó en universidades a los únicos dos institutos profesionales que tenía a la fecha.

18 En algunos casos las carreras han más que duplicado la oferta en pocos años. Ver González, Espinoza y Uribe (1998).

19 Opiniones recogidas de las autoridades que han participado en los seminarios de capacitación.