

Geoffroy, E. (2014). Origen y características del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior chileno. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 17 (3), 49-64.

DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/reifop.17.3.204051>

Origen y características del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior chileno

Esteban Geoffroy Pitta

Consejo Nacional de Educación, Chile

Resumen

Este artículo expone el problema que da origen al sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior chileno, puesto en forma a través de la Ley 20.129. El problema identificado corresponde a la desregulación del sistema de educación superior producido en la década de 1990 marcado por su masificación así como por los procesos de autonomía institucional y expansión desmesurada. Luego se expone la política pública describiendo las instituciones que la llevan a cabo (Comisión Nacional de Acreditación, Consejo Nacional de Educación y Servicio de Información de la Educación Superior) y los procesos que estas ejecutan (licenciamiento, acreditación e información pública).

Palabras clave

Educación superior; aseguramiento de la calidad; acreditación; políticas públicas.

Origin and characteristics of the system of quality assurance in higher education

Contacto

Esteban Geoffroy Pitta, egeoffroy@cned.cl, Marchant Pereira 844, Providencia, Santiago de Chile.

Abstract

This article presents the problem that motivated the creation of the national system of quality assurance in Chilean higher education, which came to life in the legislation 20.129. The identified problem refers to the deregulation of the higher education system produced in the 1990s, characterized by its massification as well as the processes of institutional autonomy and an uncontrolled expansion. This is followed by a discussion of the public policy, describing the institutions that carry out this system (the National Accreditation Commission, the National Council of Education, and the Information Service of Higher Education) and the processes that they execute (licensing, accreditation and public information).

Key words

Higher education; quality assurance; accreditation; public policy.

Introducción

El presente artículo expone el problema llevó a formular la política pública de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Chile, específicamente la promulgación de la Ley 20.129 de 2006 que crea un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, y una descripción detallada del sistema.

En primer término se presenta una reseña histórica del sistema de educación superior chileno, caracterizando las fases de su evolución; en segundo lugar se presentan algunos datos que permiten describir la configuración del sistema al momento de emerger la política pública, esto apunta a dimensionar el problema; luego se describe el problema que justifica el surgimiento de la política pública analizada; para finalizar con la descripción de la política pública.

Evolución histórica del sistema de educación superior chileno

Los estudiosos del sistema de educación superior chilena (Brunner, 1986; Bernasconi y Rojas, 2004) distinguen cuatro fases en su desarrollo histórico que se exponen a continuación:

Etapa previa a la Reforma Universitaria de 1967

En 1956 con la creación de la Universidad del Norte se completa la primera configuración del sistema de educación superior chileno (Brunner, 1986), el cual estaba compuesto por ocho universidades: dos estatales y seis privadas que contaban con apoyo estatal.

La conformación de este sistema parte con la creación de la Universidad de Chile (1842) por parte del Estado, seguida por la creación de la Universidad Católica de Chile (1888) como una respuesta al predominio de las ideas laicas, liberales y secularizadoras que habrían imperado en el gobierno y en la Universidad de Chile (Bernasconi y Rojas, 2004). Luego, un grupo importante de universidades surgen al alero de las elites regionales, las que aspiraban a contar con universidades locales: la Universidad de Concepción en 1919, fundada por la Orden Masónica; en Valparaíso la Universidad Técnico Federico Santa María en 1926 y la Universidad Católica de Valparaíso en 1928, mientras que en Valdivia en 1954 la Universidad Austral de Chile. En 1947 además el Estado había fundado la segunda

universidad estrictamente pública: la Universidad Técnica del Estado, sucesora de la Escuela de Artes y Oficios que funcionaba desde 1849.

Este sistema vive un proceso de modernización durante los años sesenta, caracterizado por una ampliación de la cobertura, expansión a provincias, aumento del número de carreras y el desarrollo de un incipiente sistema nacional de investigación científica y tecnológica (Brunner, 1986).

Durante los años sesenta, la universidad se convierte en la institución más importante en la formación de elites, concentra el monopolio sobre la otorgación de títulos y grados académicos, así como el 80% del personal dedicado a investigación científica en el país, es la principal herramienta de movilidad social, no obstante seguir siendo una institución muy elitista que coronaba el proceso de selección educativa que se iniciaba en la primera escolarización, por lo cual una proporción muy menor del alumnado provenía de los sectores socioeconómicos más bajos (Brunner, 1986).

En síntesis, se trataba de: “un sistema pequeño y homogéneo, compuesto por dos universidades públicas con presencia en buena parte del país y seis universidades privadas, tres de las cuales eran católicas, y las otras tres, entidades seculares sin fines de lucro dedicadas al desarrollo de sus regiones” (Bernasconi y Rojas, 2004: 28), la homogeneidad del sistema está dado por el apoyo económico transversal del Estado a todas las instituciones, el reducido número de universidades así como la homogeneidad socioeconómica y cultural de quienes estudiaban en ellas (Bernasconi y Rojas, 2004).

Reforma Universitaria 1967-1973

La Reforma Universitaria se inició en 1967 en las universidades católicas de Santiago y Valparaíso, pero rápidamente se extendió al conjunto de las universidades del país. Una característica distintiva de este proceso es que fue desencadenado por el movimiento estudiantil.

Brunner (1986) indica que los principales efectos institucionales de la reforma universitaria fueron:

- Rápida expansión de la matrícula: La matrícula casi se triplicó entre 1967 (55.653 alumnos matriculados) y 1973 (146.451 alumnos matriculados)¹. A su vez en este periodo se registra un crecimiento de la tasa de matrícula muy superior al de los periodos inmediatamente anteriores².
- Reorganización del gobierno universitario: La reforma se caracterizó por una profunda democratización de todas las estructuras del gobierno universitario, lo que se vio reflejado en la elección de rectores y la participación en estas decisiones no solo de los académicos, sino en muchos casos de estudiantes y del personal administrativo.
- Reorganización de las estructuras académicas: Reflejada principalmente en la supresión del sistema de cátedras, las cuales fueron reemplazadas por departamentos inspirados en el modelo norteamericano de organización universitaria. En este periodo creció fuertemente el servicio docente y el personal académico con dedicación exclusiva, lo que tuvo un impacto en el crecimiento del gasto universitario.
- Expansión de las actividades de extensión, principalmente a través de clubes deportivos, desarrollo de la televisión y otras actividades artísticas y culturales. Con

¹ Fuente: Brunner (1986) en base a datos del PIIIE (1984) y del Consejo de Rectores (1981).

² Brunner (1986) indica que la tasa de crecimiento anual de la matrícula para la década 50-60 fue de 5,17%, para la década 60-70 fue de 12,04% mientras que sólo en el periodo 1970-73 esta llega a ser de 23,69%.

posterioridad a 1967, las universidades desarrollan cursos para educación de adultos de escasos recursos y dirigentes sindicales, y otras actividades en que se relacionan con los sectores populares, las cuales generaron un mayor acercamiento entre la universidad y aquellos grupos sociales con los que nunca se había vinculado.

- Reorganización de las funciones docentes: Se incorporaron algunas innovaciones en materia pedagógica, principalmente apuntando a la flexibilización de las mallas curriculares.
- Fomento de las ciencias: Esto a través de la creación de institutos de investigación y la creciente incorporación de académicos con contratos de jornada completa en las universidades, en las cuales debían complementar las labores docentes con las de investigación.

A pesar de todos estos avances, Brunner (1986) concluye que el sistema universitario siguió siendo elitista, ya que la selectividad social no disminuyó de manera significativa. En efecto, el aumento de la cobertura benefició principalmente a la clase media, y en ningún caso se puede hablar de un sistema masivo ya que en 1973 la cobertura del sistema llegaba aproximadamente a un 13%³ de la población entre 18 y 24 años, porcentaje compuesto fundamentalmente por jóvenes provenientes de hogares del 40% más pudiente de la población.

Intervención militar

El golpe de Estado de 1973 marca un quiebre radical respecto al periodo de la Reforma Universitaria. En todas las universidades el nuevo régimen impuso un rector delegado con amplias facultades. Si bien es cierto que en los primeros años los militares no desarrollaron una política clara en términos de redefinir un modelo de educación superior, los principales impactos de su intervención temprana según Brunner (1986) son:

- Pérdida de la autonomía universitaria, al ser cada institución dirigida por un rector delegado directamente por la Junta Militar.
- Supresión del pluralismo y la libre discusión.
- Se vivió un proceso de depuración continua, dada la constante persecución, expulsión y exoneración de alumnos, académicos y funcionarios por causas políticas.
- Se observó un retroceso respecto a los cambios académicos pedagógicos implementados durante el periodo inmediatamente anterior.
- Disminución del financiamiento, lo que se ve acompañado de un encarecimiento del costo de la educación para los estudiantes.
- Reducción de matrículas y vacantes.

Nuevo régimen jurídico del sistema de educación superior (1981)

A comienzos de los años ochenta se vislumbran claramente las reformas de sello neoliberal que implementará el régimen militar. El ajuste estructural caracterizado en términos gruesos por una importante reducción del tamaño del Estado y la apertura al comercio exterior, empieza a su vez a tener expresiones sectoriales.

La educación superior no es inmune a este influjo, y a fines de 1980 comienzan a publicarse los primeros instrumentos legales que darán curso al nuevo diseño del sistema: el 12 de diciembre de 1980 se publica el decreto N°3.541 que otorga al Presidente de la República las facultades para reestructurar las universidades y dictar todas las disposiciones que estime

³ Estimación de elaboración propia con datos tomados de Brunner (1986) en base a datos del PIIIE (1984) y del Consejo de Rectores (1981) y proyecciones de población del INE (www.ine.cl).

necesarias al respecto, y el 12 de diciembre del mismo año se dicta el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°1 que fija las normas del nuevo régimen universitario (Brunner, 1986).

A continuación, en 1981, se dictaron dos DFL muy relevantes, el N°5 y el N° 24, que permiten la creación de universidades privadas y además crean dos nuevos tipos de instituciones de enseñanza superior: los institutos profesionales destinados a impartir carreras profesionales no reservadas a las universidades y los centros de formación técnica destinados a impartir carreras técnicas de dos años de duración (Brunner, 1986). Estas reformas configuran el sistema vigente hasta el día de hoy, conformado por universidades (públicas y principalmente privadas), institutos profesionales y centros de formación técnica.

Brunner (1986) señala que este sistema contemplaba unos pocos mecanismos básicos de operación, los que según sus impulsores (autoridades del régimen militar) permitirían su funcionamiento ideal:

- La apertura del sistema a nuevos actores: De un sistema cerrado de ocho instituciones, se pasa a un sistema abierto donde pueden entrar múltiples competidores, lo que genera un sistema de mercado.
- Las universidades mantienen el monopolio legal de la entrega de todos los grados académicos, así como de doce títulos profesionales en virtud de su relevancia social.
- Nuevas modalidades de financiamiento: Se mantiene un aporte fiscal directo a las instituciones antiguas, el cual iría progresivamente decreciendo en beneficio de un aporte fiscal indirecto que recibirían las instituciones según la proporción de alumnos ubicados entre los veinte mil mejores puntajes de la prueba de aptitud académica⁴. Lo anterior se complementaba con un crédito fiscal universitario para alumnos de las instituciones antiguas que no pudieran solventar matrículas y arancel. De esta forma se buscaba fomentar la competencia de las instituciones por captar los mejores alumnos, la que según los ideólogos del modelo mejoraría la calidad y eficiencia del sistema.
- Mecanismos de control para el surgimiento de nuevas universidades privadas: Previa a su instalación e inicio de actividades, estas debían obtener autorización tanto del Ministerio de Educación como del Ministerio del Interior, y una vez funcionando debían someterse al control de una universidad antigua que en calidad de examinadora debía aprobar los planes y programas, así como tomar examen a sus estudiantes, procedimiento que se aplicaba a las cinco primeras promociones de alumnos⁵. Estas universidades no recibían aporte fiscal directo ni indirecto y sus alumnos no podían optar a créditos fiscales por lo cual debían autofinanciarse por completo.
- Mecanismos competitivos de asignación de recursos para la investigación: En 1982 se creó el Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT) con el fin de distribuir fondos de investigación. Los investigadores de las universidades debían presentar proyectos que concursaban por fondos asignados en virtud del dictamen de expertos externos.

Se “pretendía por un lado abrir y diversificar el antiguo sistema (‘cerrado’) de ocho universidades y, por el otro, fomentar la competencia por estudiantes y profesores mediante un sistema de financiamiento de aportes fiscales (indirectos) cuyo objeto era incentivar el desarrollo de la calidad académica de las instituciones” (Brunner, 1986: 64).

⁴ Prueba estandarizada de acceso a la universidad, reemplazada en 2003 por la prueba de selección universitaria (PSU).

⁵ Período luego del cual, si la mayoría de los alumnos rendía bien, se suspendía la examinación.

A su vez, con el fin de controlar la eventual conflictividad política de las grandes instituciones estatales se determinó, por parte de las autoridades de la época, la transformación de los colegios regionales de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado en 14 pequeñas universidades públicas independientes, con sus propios reglamentos y regímenes laborales para profesores y funcionarios (Bernasconi y Rojas, 2004).

En 1989, fueron autorizadas las universidades privadas, los institutos profesionales y los centros de formación técnica para competir en la distribución del aporte fiscal indirecto. Posteriormente sus investigadores comenzaron a participar en los concursos FONDECYT (Bernasconi y Rojas, 2004).

Estos arreglos institucionales, transformaron definitivamente el sistema de educación superior chileno: “En síntesis, el sistema antiguo de las ocho universidades se transformó en un sistema abierto y diversificado, con dos universidades públicas redimensionadas en su tamaño; numerosas universidades creadas por iniciativa privada, nuevas instituciones derivadas de las instituciones antiguas –tanto de las 14 estatales regionales independizadas de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, como de las tres universidades católicas que se desgajaron de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1991- y dos nuevos tipos de instituciones de educación superior: institutos profesionales y centros de formación técnica” (Bernasconi y Rojas, 2004: 33).

Al periodo de bruscos cambios, marcado por las reformas de los primeros años ochenta, le siguió otro en el cual el crecimiento del número de instituciones de educación superior será lento. Sin embargo el levantamiento del veto político a la creación de instituciones por parte del Ministerio del Interior en 1988 marca un punto de inflexión en el cual comienza nuevamente un crecimiento explosivo del número de instituciones: “Entre 1981 y 1987 se autorizó el funcionamiento de sólo 5 universidades y 23 institutos profesionales. Entre 1988 y 1989, las universidades autorizadas fueron 17, y los institutos profesionales, 34. Al acercarse el fin del régimen militar, y ante la incertidumbre acerca de las normas que aplicaría el nuevo régimen democrático a partir de marzo de 1990 el proceso se aceleró aún más: sólo entre principios de enero y el 7 de marzo de 1990 se autorizaron 18 universidades y 23 institutos profesionales, y seis instituciones quedaron en trámite” (Bernasconi y Rojas, 2004: 33).

Este crecimiento desmesurado de la oferta de educación superior, colapsó a las instituciones examinadoras, lo que, acompañado de cierto relajamiento en los estándares, deslegitimó al sistema (Bernasconi y Rojas, 2004). Ante este diagnóstico, el 10 de marzo del 1990 las autoridades del gobierno militar promulgan la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE, N° 18.962), la cual renueva el sistema de supervisión para las instituciones recién creadas, generando un nuevo sistema denominado “licenciamiento” el cual es administrado por el Consejo Superior de Educación (CSE), organismo estatal autónomo, creado por la LOCE en el caso de las universidades y los institutos profesionales y por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación en el caso de los centros de formación técnica.

En el marco del licenciamiento, la LOCE contemplaba que el CSE, debía evaluar los proyectos institucionales presentados por las instituciones de educación superior nuevas. En caso de ser aprobados, el CSE era el encargado de verificar que efectivamente se llevaran a cabo dichos proyectos. Luego de un plazo de seis años el CSE debía determinar si la institución ha cumplido con su proyecto inicial. De ser así, esta obtenía su autonomía completa; en caso contrario la institución podía optar a un nuevo periodo de supervisión de

cinco años, al final de los cuales el CSE debía pronunciarse necesariamente por su autonomía o cierre.

El sistema de licenciamiento fue la solución a la situación de mercado desregulado producida por la brusca proliferación de nuevas instituciones producidas en las postrimerías de los años ochenta. Sin embargo, este sistema se vería colapsado nuevamente en los años noventa por nuevas olas de masificación y de proliferación, esta vez de sedes regionales de instituciones autónomas, lo que permitirá poner nuevamente el tema de la calidad en la agenda, siendo este el escenario propicio para la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

El problema que da origen al sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Después de 1990 se han observado tres fenómenos claves que permiten configurar el problema que pretende resolver el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Estos son la masificación de la educación superior, producida principalmente entre 1990 y 1998, y los procesos de autonomización y segunda ola de proliferación o expansión, observados entre 1995 y 2003 (Lemaitre, 2004).

Masificación (1990-2000)

Durante los años 1990, la matrícula en la educación superior experimentó un crecimiento nunca antes visto (ver Tabla n°1), alcanzando el año 2000 una cobertura del 27,5% de la cohorte entre los 18 y 24 años de edad (ver Tabla n°1), lo que permite hablar de un proceso de masificación del sistema⁶. En este contexto el estudiantado del nivel terciario deja de pertenecer exclusivamente a la elite de jóvenes de alto rendimiento académico provenientes de familia con alto capital cultural, tornándose diverso, en tanto acoge a muchos jóvenes correspondientes a la primera generación de sus familias que accede a la educación superior y muchas veces con rendimientos escolares deficitarios (Lemaitre, 2004).

Tabla n° 1. Evolución de la cobertura del sistema de educación superior 1990-2000

	1990	1995	2000
Matrícula total del sistema de educación superior	245.408	337.604	461.520
Población entre 18 y 24 años de edad	1.737.184	1.707.068	1.679.884
Cobertura sistema	14,1%	19,8%	27,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y el Ministerio de Educación

La Tabla n°2 permite apreciar el crecimiento del número de instituciones, así como el crecimiento de la matrícula entre 1980 y 2000:

⁶ De acuerdo al modelo de Martin Trow (James, 2007) el sistema de Educación Superior de un país es considerado masivo cuando su cobertura se ubica en el rango que va entre el 16% y 50% de la población objetivo.

Tabla n°2. Evolución de número de instituciones y matrícula 1980-2000

	1980		1990		1995		2000	
	N° Instit.	Matrícula	N° Instit.	Matrícula	N° Instit.	Matrícula	N° Instit.	Matrícula
Universidades Públicas	8	112.896	20	108.119	25	154.885	25	213.663
Universidades Privadas	0	0	40	19.509	45	69.004	39	107.570
Institutos Profesionales	0	0	79	40.006	73	40.980	60	86.392
Centros de Formación Técnica	0	0	161	77.774	127	72.735	116	53.895
Total	8	112.896	300	245.408	270	337.604	240	461.520

Fuente: Ministerio de Educación (disponible en www.mineduc.cl)

Autonomización y segunda ola de proliferación (2000-2002)

A partir del año 2000 se produce el fenómeno que Bernasconi y Rojas (2004) han denominado la “segunda ola de proliferación”, que consiste en la acelerada creación de sedes regionales en todo el país por parte de las instituciones principalmente privadas autónomas pero también estatales. Esta expansión regional es acompañada, según los mismos autores, por un rápido aumento en la oferta de carreras de parte de estas instituciones una vez obtenida la autonomía.

En términos históricos, un estudio de la CNAP⁷ (2003), permite distinguir tres momentos:

- Entre 1980 y 1990 se observa un fuerte crecimiento debido a la creación de nuevas instituciones.
- Este crecimiento se estanca en la década que va desde 1990 a 2000 e incluso presenta un retroceso, principalmente debido al cierre de instituciones que no lograron cumplir los requisitos de licenciamiento o bien porque no lograron captar el alumnado suficiente para el funcionamiento adecuado.
- A partir del año 2000 se observa nuevamente un aumento creciente del número de sedes, lo que configura el fenómeno de la segunda proliferación, el cual estaría condicionado por la competencia entre las instituciones por captar nuevos estudiantes y que coincidiría con el aumento de instituciones privadas autónomas.

Las fases recién mencionadas se pueden observar en la tabla n°3:

Tabla n°3. Evolución del número de sedes según tipo de institución

	1980	1986	1990	1992	1995	1996	1997	1998	2000	2002
Universidades	42	35	79	84	89	96	91	103	100	116
Institutos Profesionales	0	30	127	125	123	120	121	112	110	125
Centros de formación Técnica	0	234	278	260	228	212	205	203	190	248
Total	42	299	484	469	440	428	417	418	400	489

Fuente: Ministerio de Educación

⁷ Comisión experimental, asesora del ministro de educación, creada por decreto en 1999 con el objetivo de aplicar proyectos pilotos de acreditación.

En tanto se trata de instituciones autónomas, se generan procesos desregulados, ya que el modelo de licenciamiento impuesto en 1990 permite regular la proliferación de instituciones nuevas, pero no contempla regulación alguna sobre las instituciones autónomas.

A juicio de Bernasconi y Rojas: “El problema de este crecimiento es, desde luego, el de la calidad, y como tal ha contribuido a dar nueva urgencia al tema del aseguramiento de la calidad de las acciones emprendidas por las universidades autónomas, toda vez que está visto que la autorregulación no funciona para un grupo demasiado grande de actores del sistema” (Bernasconi y Rojas, 2004: 152).

Por su parte, Lemaitre señala que como consecuencia de la proliferación desmedida y la excesiva autonomización de las instituciones “el sistema de educación superior se ha segmentado: un conjunto de instituciones consolidadas, innovadoras, desarrolladas, coexisten con otras que ofrecen programas de baja calidad o calidad desconocida” (Lemaitre, 2004: 96). La misma autora señala que ante esta situación “Se hace imprescindible buscar mecanismos de aseguramiento que provean incentivos eficaces para que sean las propias instituciones las que asuman la responsabilidad por la calidad de su oferta, ya sea en el área de la docencia, la investigación u otras contempladas en su misión, o en su definición de sus objetivos institucionales” (Lemaitre, 2004: 96).

Los datos que evidencian la autonomización y la segunda proliferación del sistema, dan cuenta de los límites del sistema de licenciamiento, el cual si bien permitía exigir ciertos estándares de calidad a las instituciones nuevas no regulaba el actuar de las instituciones que ya habían obtenido su autonomía las cuales podían experimentar transformaciones respecto a los proyectos aprobados que no garantizaban necesariamente la calidad de los servicios que prestaban.

Así, el problema al que apunta la política pública en análisis es la desregulación de una parte importante del sistema, a saber, las instituciones que ya han superado el proceso de licenciamiento y que por lo tanto gozan de una autonomía absoluta. Este problema es bien descrito por Lemaitre: “En el ámbito de la regulación, se hizo evidente un doble estándar: las nuevas instituciones privadas estaban sujetas a un proceso de supervisión riguroso administrado por el CSE, pero las instituciones públicas, así como las privadas que habían obtenido su autonomía, se encontraban al margen de todo proceso evaluativo. Como consecuencia de esta falta de regulación, y de la percepción de diversidad, comenzó a erosionarse la confianza social en la educación superior y en el valor relativo de los títulos otorgados; se hizo evidente entonces la necesidad de una nueva forma de aseguramiento de la calidad” (Lemaitre, 2004: 93).

A partir de los datos y enunciados antes expuestos se desprende que el sistema de educación superior se encuentra con un problema de regulación, que hará emerger como política pública al sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, puesto en forma por la Ley 20.129 y que mantiene el sistema de licenciamiento para las instituciones nuevas, pero que incorpora un sistema de acreditación para las instituciones autónomas y que provee de un servicio de información pública a los usuarios. Esta política pública se describe con más detalle en el siguiente apartado.

Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Origen de la política pública

Al acabar la década de 1990, el sistema de educación superior ha crecido y se ha complejizado, quedando una parte importante de este –las instituciones que ya han obtenido la autonomía- sin un marco regulatorio que entregue garantías explícitas de calidad respecto a los servicios formativos que se entrega. Esta situación fue graficada por el Presidente Ricardo Lagos Escobar en su discurso a la Cámara de Diputados del 2 de abril de 2003 con el que inicia la tramitación del proyecto de Ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior:

La educación superior chilena hoy ofrece más oportunidades de estudio que nunca antes. Hay más y diversas instituciones, que ofrecen una gran diversidad de carreras con un número creciente de vacantes.

Sin embargo, precisamente por esto, no es fácil para los postulantes a la educación superior tomar decisiones acerca de las opciones que se les ofrecen. No es fácil comprender lo que está detrás de las distintas instituciones o la diferencia entre un título y el otro. Surgen múltiples preguntas acerca de la calidad de la educación superior, y de manera cada vez más clara, este concepto forma parte de las preocupaciones de todos los actores relacionados directa o indirectamente con la educación superior y de las demandas crecientes por la existencia de mecanismos que den garantía de calidad de las instituciones y programas (Mensaje Presidencial N° 512-348).

Ante este escenario desregulado el gobierno, a través del Ministerio de Educación, toma la iniciativa de crear un sistema que evalúe la calidad de las instituciones autónomas y un marco regulatorio que integre todos los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación superior (CNAP, 2007).

Esta iniciativa se comienza a desarrollar desde 1998 en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), el cual contempló dentro de sus componentes el diseño de mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Así, en 1999 son creadas por decreto ministerial dos comisiones asesoras del Ministro de Educación encargadas de diseñar y aplicar proyectos pilotos de acreditación, tanto institucional como de programas, y cuya función final era elaborar una propuesta definitiva de sistema en base a la experiencia acumulada. Estas instituciones fueron la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP) (Zapata y Tejeda, 2009).

Las propuesta de modelo de acreditación emanada de estas experiencias sigue las características señaladas por Bernasconi y Rojas: “un modelo de acreditación se caracteriza por tratarse de un proceso voluntario, de duración indefinida, conducido por las mismas instituciones a través de la evaluación de pares, que tiene el doble objeto de hacer a las instituciones responsables de las metas fijadas en sus declaraciones de misión y objetivos y evaluar el grado en que estas satisfacen los criterios de evaluación de calidad acordados, y que incluye la autoevaluación como un elemento central” (Bernasconi y Rojas, 2004: 149).

La política pública: Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ley 20.129)

El año 2006 fue promulgada la Ley 20.129 que establece un sistema de aseguramiento de la calidad para la educación superior. Este sistema se materializa a través del cumplimiento de

cuatro funciones: información, licenciamiento de instituciones nuevas, acreditación institucional y acreditación de programas, las cuales se describen a continuación:

Información: La ley (20.129) obliga a las instituciones a reportar los antecedentes que le solicite el Ministerio de Educación para consolidar sistemas de información para la gestión y la información pública. Esto se ha materializado en lo que hoy se conoce como Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

Licenciamiento: Al momento de ser promulgada la Ley 20.129 mantiene en vigencia el sistema de licenciamiento contemplado por la LOCE a cargo del Consejo Superior de Educación. A partir de 2009, con la promulgación de la Ley General de Educación (N° 20.370), esta función queda a cargo del Consejo Nacional de Educación, nuevo organismo, continuador legal de todas las funciones que tenía el Consejo Superior de Educación. Además esta ley asigna al Consejo Nacional de Educación la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de licenciamiento de los centros de formación técnica, antes a cargo del Ministerio de Educación.

Acreditación Institucional: Es el proceso al que se someten las instituciones autónomas para certificar su calidad. Es voluntario y conducido por las mismas instituciones a través de evaluación de pares. Consiste básicamente en la evaluación del diseño, implementación y ajuste de las políticas de aseguramiento de calidad por parte de las instituciones. Es llevado a cabo por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo estatal autónomo creado por la Ley 20.129.

Acreditación de Programas: Se trata de un proceso voluntario de evaluación para programas de pregrado, postgrado y especialidades del área de la salud de las instituciones autónomas, con excepción de las carreras de medicina y pedagogía, las cuales deben someterse a acreditación de manera obligatoria. Este proceso es llevado a cabo por la CNA y en el caso de los programas de pregrado y magíster por agencias acreditadoras privadas autorizadas y supervisadas por la CNA.

Para el cumplimiento de estas funciones la ley 20.129 genera tres instituciones nuevas: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), y un Comité de Coordinación que agrupa a estas instituciones y al ya existente Consejo Superior de Educación (actual Consejo Nacional de Educación, CNED); asimismo faculta la creación de agencias privadas de acreditación, las que están a cargo de la acreditación de programas.

A continuación, se detallan las funciones de cada una de estas instituciones.

- *Consejo Nacional de Educación*

En el contexto del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, el Consejo Nacional de Educación (CNED) desarrolla las funciones de licenciamiento de nuevas instituciones; es la instancia de apelación de decisiones de acreditación adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y apoya al Ministerio de Educación en las decisiones de cierre de instituciones de educación superior, tanto en licenciamiento como autónomas.

A su vez este Consejo tiene importante atribuciones en materia curricular respecto al sistema de educación escolar.

- *Comisión Nacional de Acreditación*

La ley N° 20.129 crea a la Comisión Nacional de Acreditación como un organismo estatal autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya misión es verificar y promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación

técnica autónomos así como de sus programas y carreras. Esta Comisión se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

A continuación se expondrá con mayor detalle las principales funciones que la ley encomienda a la Comisión, a saber, la acreditación institucional y la supervisión de las agencias acreditadoras privadas.

Respecto a la acreditación institucional, la ley 20.129 indica que las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos pueden someterse a procesos de acreditación ante la CNA, los que tienen por objeto evaluar el cumplimiento de su proyecto institucional y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones de educación superior, y propender al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad.

La participación en estos procesos de acreditación es voluntaria y debe considerarse de manera obligatoria tres etapas:

- a. Autoevaluación interna: En este proceso se analiza información obtenida de fuentes diversas, tanto internas como externas a la institución buscando identificar los mecanismos de autorregulación existentes y las fortalezas y debilidades de la institución con relación a ellos. A su vez, busca verificar el cumplimiento oportuno y satisfactorio de los objetivos y propósitos definidos en su misión y fines institucionales.
- b. Evaluación externa: Consiste en un proceso tendiente a certificar que la institución cuenta con las condiciones necesarias para asegurar un avance sistemático hacia el logro de sus propósitos declarados, a partir de la evaluación de las políticas y mecanismos de autorregulación vigentes en ella.
- c. Pronunciamiento de la Comisión: Consiste en el juicio emitido por la Comisión en base a la ponderación de los antecedentes recabados, mediante el cual se determina acreditar o no acreditar a la institución, en virtud de la existencia y nivel de desarrollo de sus políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Este proceso se operacionaliza en dimensiones propias de la actividad de las instituciones de educación superior, así las instituciones que optan a la acreditación deben hacerlo de manera obligatoria en docencia de pregrado y gestión institucional y de manera optativa en otras dimensiones como investigación, docencia de postgrado y vinculación con el medio.

Una de las características centrales de los procesos de acreditación implementado a través de la Ley 20.129 es que el proceso de evaluación externa debe ser realizado por pares evaluadores designados para tales efectos por la Comisión.

Este tipo de acreditación se entregará a las instituciones por un periodo de siete años en caso que cumplan íntegramente con los criterios de evaluación. Si la institución evaluada no cumple íntegramente con dichos criterios podrá ser acreditada por un periodo menor.

En su artículo 23, la ley 20.129 contempla que las instituciones de educación superior afectadas por las decisiones de la Comisión pueden apelar ante el Consejo Nacional de Educación dentro del plazo de quince días hábiles posteriores a la resolución.

Respecto a la supervisión de las agencias acreditadoras, el artículo 34 de la Ley 20.129 indica que corresponderá a la Comisión autorizar y supervisar el adecuado funcionamiento de las agencias de acreditación privadas, sobre la base de los requisitos y condiciones de

operación que fije, a propuesta de un comité consultivo de acreditación de pregrado y postgrado.

- *Agencias Acreditadoras*

Las agencias acreditadoras corresponden a instituciones nacionales o extranjeras autorizadas y supervisadas por la Comisión Nacional de Acreditación para llevar a cabo la acreditación de carreras profesionales y técnicas, así como de los programas de pregrado.

Estos procesos de acreditación tienen por objetivo certificar la calidad de las carreras y programas impartidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de los propósitos declarados por la institución que los imparte y de los estándares nacionales e internacionales de cada profesión o disciplina y en función del respectivo proyecto de desarrollo académico.

La acreditación de carreras y programas es voluntaria, exceptuando las carreras de Medicina y Pedagogía. Al respecto, el artículo 27 de la Ley 20.129 indica que las carreras y programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de Médico Cirujano, Profesor de Educación Básica, Profesor de Educación Media, Profesor de Educación Diferencial y Educador de Párvulos, deben someterse obligatoriamente al proceso de acreditación, lo cual debe realizarse a partir del primer año de funcionamiento de la carrera.

Así las carreras o programas de Medicina y Pedagogía que no se acrediten, sea por no presentarse al proceso o bien por no cumplir los estándares de la evaluación, no podrán acceder a ningún tipo de recursos otorgados directamente por el Estado o que cuenten con su garantía para el financiamiento de los estudios de sus alumnos nuevos.

El proceso de acreditación de carreras y programas de pregrado, tanto en su modalidad voluntaria como obligatoria, se lleva a cabo sobre la base de dos parámetros:

- a. El perfil de egreso: La definición de este perfil debe considerar el estado de desarrollo y actualización de los fundamentos científicos, disciplinarios o tecnológicos que subyacen a la formación que se pretende entregar y las orientaciones fundamentales provenientes de la declaración de misión y los propósitos y fines de la institución.
- b. El conjunto de recursos y procesos mínimos que permiten asegurar el perfil de egreso: Estos corresponden a la estructura curricular, los recursos humanos, los elementos de apoyo a la enseñanza y el aprendizaje, la modalidad de enseñanza y los aspectos pedagógicos, así como a la infraestructura y los recursos físicos; todos los cuales deben alinearse en función del logro de dicho perfil.

A su vez, las agencias privadas están facultadas para acreditar programas de postgrado, específicamente programas de magíster y especialidades del área de la salud.

- *Servicio de Información de Educación Superior (SIES)*

El Servicio de Información de la Educación Superior (SIES) es una entidad dependiente de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, cuya misión es recopilar, sistematizar y difundir los antecedentes necesarios para la adecuada aplicación de las políticas públicas destinadas al sector de la educación superior, para la gestión institucional y para la información pública de manera de garantizar la transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educaciones superior.

Así, las instituciones de educación superior deben recoger y entregar al SIES la información que éste determine, la que debe considerar a lo menos datos estadísticos relativos a alumnos, docentes, recursos, infraestructura y resultados del proceso académico, así como

aquella relativa a la naturaleza jurídica de la institución, a su situación patrimonial y financiera y al balance anual debidamente auditado, y a la individualización de sus socios y directivos.

- *Comité de Coordinación*

La ley 20.129 establece que el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación será coordinado por un comité integrado por:

- a. El Presidente del Consejo Nacional de Educación.
- b. El Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.
- c. El Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Corresponde al Secretario Ejecutivo del Consejo Superior de Educación (actual Consejo Nacional de Educación) actuar como secretario de este comité.

Este comité debe velar por la adecuada coordinación de las actividades de los distintos organismos que integran este sistema, a saber, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de la cual depende el SIES.

El comité de coordinación debe sesionar, a lo menos, tres veces en el año, pudiendo reunirse extraordinariamente a petición de cualquiera de sus miembros o por solicitud fundada de alguno de los integrantes de los órganos que componen el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Conclusiones

Así, la respuesta a la pregunta ¿Por qué asegurar la calidad de la educación superior?, es que frente al contexto de desregulación que vive el sistema de educación superior, una vez que un gran número de instituciones han obtenido la autonomía y se han alejado de los objetivos declarados en sus proyectos originales, en base a los que obtuvieron la autonomía, y algunas universidades públicas inician procesos de expansión que implican un relajo en sus estándares de calidad, se hace necesaria una intervención estatal regulatoria que implique un control de la calidad permanente, tanto de las instituciones privadas autónomas como de las estatales, de manera de dar garantía pública de la calidad del servicio ofrecido.

En este contexto, la definición de calidad realizada por las autoridades chilenas tiene relación con la consistencia y la capacidad de autorregulación de las instituciones de educación superior: “La calidad se define como la articulación y consistencia entre el logro de los propósitos que son definidos por las carreras e instituciones y la satisfacción de los requerimientos sociales para la formación del capital humano, que se objetivan en los criterios de evaluación externos. La calidad así entendida consiste en el ajuste de las acciones y resultados de las carreras y entidades terciarias a las prioridades y principios que emanan de su misión institucional y a lo que públicamente ofrecen (esto es la consistencia interna), con los estándares consensuados por la comunidad académica, disciplinaria y profesional correspondiente para la formación profesional o el desarrollo institucional (la consistencia externa)” (CNAP, 2007: 64).

Esta definición operativa de calidad fue acompañada por los siguientes criterios o estándares para la evaluación de su cumplimiento:

- Presencia de propósitos y fines institucionales apropiados y claros, que orientan adecuadamente su desarrollo.

- Presencia de políticas y mecanismos formalmente establecidos para el aseguramiento de la calidad y el cumplimiento de sus propósitos institucionales.
- Evidencias de que sus políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad se aplican sistemáticamente en los diversos niveles institucionales, de modo eficiente y eficaz.
- Evidencias de resultados concordantes con los propósitos declarados por la institución y cautelados mediante las políticas y mecanismos de autorregulación.
- Capacidad de efectuar los ajustes y cambios necesarios para mejorar su calidad y avanzar consistentemente hacia el logro de sus propósitos declarados (CNAP, 2007).

Referencias

- Bernasconi, A; Rojas, F (2004). Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003. Editorial Universitaria. Santiago, Chile. Editorial Universitaria.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2006). “Historia de la Ley 20.129”
- Biblioteca del Congreso Nacional (2009). “Ley 20.370: Ley General de Educación”
- Brunner, J.J. (1986). “Informe sobre la Educación Superior en Chile”. FLACSO, Santiago, Chile.
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) (2003). Sedes de instituciones de educación superior. Santiago, Chile.
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) (2007). El modelo chileno de acreditación de la educación superior. Santiago, Chile.
- James, R. (2007). Students and learning in mass systems of higher education: Six educational issues facing universities and academics leaders. Serie de seminarios Mass higher education in UK and international contexts. Surrey.
- Lemaitre, M.J. (2004). Mecanismos de aseguramiento de la calidad: respuesta a los desafíos del cambio de la educación superior. *Calidad en la Educación*, 21 pp.86-106.
- Programa de Políticas en Educación Superior (PPES) (2010). “Boletín de Políticas 9 PPES: Sistema de Aseguramiento de la Calidad”. Anillo de Ciencias Sociales –Programa (SOC-01) de Políticas de Educación Superior. Santiago de Chile. Universidad Diego Portales
- Zapata, G; Tejada, I. (2009). Informe Nacional Chile: educación superior y mecanismos de aseguramiento de la calidad. Santiago de Chile. CINDA.

Autores

Esteban Geoffroy Pitta

Coordinador de investigaciones del Departamento de Investigación e Información Pública del Consejo Nacional de Educación de Chile. Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Principales líneas de investigación: políticas públicas, educación superior

Contacto: egeoffroy@cned.cl, Marchant Pereira 844, Providencia, Santiago, Chile, teléfono 56-2-23413412.