



María José Lemaitre del Campo
Directora Académica del Instituto Internacional para el Aseguramiento de la Calidad, CINDA

Socióloga de la Pontificia Universidad Católica; fue secretaria ejecutiva del Consejo Superior de Educación (1990- 1998); dirigió la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado en Chile (1999-2007); entre 1980 y 1990 trabajó en la Corporación de Promoción Universitaria (CPU); presidió la Red Internacional de Agencias de Acreditación (INQAAHE) entre 2001 y 2003.

Un recorrido histórico por los procesos de aseguramiento de la calidad 1981 – 2011

En 1980 se hablaba poco de regulación y mucho menos de aseguramiento de la calidad, aunque esto no significa que la calidad no hubiera sido importante antes de esa fecha. Hasta mediados de 1960 la calidad de la formación estaba garantizada por la Universidad de Chile, donde debían validarse los títulos otorgados por las universidades privadas de la época. Cuando estas empezaron a otorgar autónomamente sus títulos, la calidad se cautelaba mediante una autorregulación corporativa, ejercida por las propias ocho universidades existentes.

La reforma de 1980-81 cambió radicalmente la situación. A partir de ahí es posible identificar cuatro etapas:

1. 1980-1990: (Des)regulación por el mercado
2. 1990: La Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) y la regulación del sub-sistema privado
3. 1999: La instalación de procesos de aseguramiento de la calidad
4. 2006: El sistema nacional de aseguramiento de la calidad

I. 1980 – 1990: La (des) regulación por el mercado

Los DFL N°1, 5 y 24, dictados durante 1981, definieron nuevas reglas para las instituciones de educación superior (IES) y abrieron las puertas a una nueva concepción de educación

superior. Modificaron drásticamente la estructura institucional, redujeron la presencia y el poder de las universidades estatales, incorporaron al sistema a nuevas instituciones y a nuevos proveedores y plantearon la posibilidad de que fuera el mercado el que regulara la calidad de la educación superior.

Las disposiciones del DFL N° 1 ponen escasas barreras académicas de entrada a la educación superior: bastaba con registrar los estatutos en el Ministerio de Educación (Mineduc), que tenía atribuciones limitadas para formularles observaciones y obtener la aprobación de los planes y programas de estudio para cada carrera de parte de una entidad examinadora. En caso de que esta no aprobara el programa de estudio era suficiente asumir el de la entidad examinadora. El DFL N° 5 entregaba más atribuciones al Mineduc para la aprobación de nuevos institutos profesionales, los que, paradójicamente, resultaban más regulados que las universidades.

Había, eso sí, una barrera no académica sino que política: las nuevas instituciones debían contar con el visto bueno del Ministerio del Interior, para asegurar que estas no atentaban o pudieran atentar contra el orden público o la seguridad nacional. Esta perspectiva se refuerza con las únicas disposiciones relacionadas con la operación institucional contenidas en estos cuerpos legales, que prohibían toda actividad orientada a propagar directa o indirectamente tendencia político partidista alguna, el adoctrinamiento ideológico y los actos perturbadores de las labores universitarias, así como la participación y el derecho a voto de estudiantes y administrativos en órganos de gestión y elección de autoridades.

¿Cuáles fueron las consecuencias de estas disposiciones?

La examinación resultó ser un mecanismo extremadamente pobre para regular la calidad y si bien ya no existe, sentó las bases para una determinada concepción de la educación superior que subsiste hasta hoy:

- En primer lugar, supone una educación superior esencialmente docente, centrada en la formación profesional. El sistema no valoraba que las universidades dictaran programas de licenciatura en ciencias, artes o humanidades, ofrecieran posgrados o desarrollaran la función de investigación como un componente significativo de la calidad de su proyecto institucional, ni para acceder a recursos u obtener su independencia¹⁴. Solo les servía ofrecer programas, al estilo y de acuerdo a las exigencias de las universidades tradicionales y sus derivadas.
- No hay una concepción institucional, sino la de una suma de carreras profesionales. No interesa la gestión (salvo para excluir la participación de estudiantes y administrativos) ni hay mecanismos para velar por el cumplimiento de otras normas, entre ellas, la de ser personas jurídicas sin fines de lucro.
- En una lógica aparentemente ingenua, no se previó que la examinación se convertiría en una importante fuente de ingresos para las entidades examinadoras, y en un gasto enorme para las entidades examinadas. Las examinadoras se concentraron

¹⁴ Los DFL de la época no hablan de autonomía, sino solo de independencia.

esencialmente en las universidades derivadas que, impulsadas por la necesidad de autofinanciamiento impuesta por la reforma, llegaron a examinar quince, veinte o más carreras, repartidas en múltiples instituciones.

- La examinación exigía que cada carrera tuviera una examinadora; que el programa fuera aprobado por la examinadora y que, si no lo era, se usara el programa de la examinadora. En la práctica, esto hizo imposible para muchas universidades organizar su función docente con un mínimo de coherencia porque sus programas obedecían a lógicas diferentes, de acuerdo a las prioridades y estilos de las entidades examinadoras.
- No importaban los métodos pedagógicos, la dedicación o calificaciones de los docentes, los niveles de deserción, la reprobación interna, los recursos de aprendizaje disponibles o cualquiera de los otros factores relacionados con la calidad de la formación. La calidad se medía en los resultados de los estudiantes presentados a examen, lo que condujo también a distorsiones: la institución examinada preseleccionaba a los alumnos que rendían el examen, para mejorar sus posibilidades de alcanzar el 50% necesario y la institución examinadora tendía a reprobar a los estudiantes en primera instancia, ya que un examen de repetición era una fuente adicional de ingresos. Hoy esto se expresa en la repetición casi majadera de que lo que importa son los resultados; sin embargo, desde el punto de vista de la calidad integral, los insumos y los procesos son también elementos claves de la calidad.

Una segunda consecuencia fue la irrupción de un grupo tremendamente heterogéneo de organizadores de IES. Resulta curioso que un gobierno que desconfiaba tan abiertamente de las intenciones políticas de los potenciales organizadores de IES, hiciera gala de una cándida confianza en la seriedad académica de los mismos y en la capacidad de los alumnos para identificar y valorar la calidad de la formación. Sin embargo, como ya se señaló, no había barreras académicas a la entrada a la educación superior y las declaraciones de la época insistían en que los alumnos elegirían siempre las mejores universidades y, por consiguiente, las que no eran tan buenas no tendrían alumnos, ni aranceles y se verían obligadas a cerrar.

En la práctica, ninguna universidad se vio obligada a cerrar. Las universidades tradicionales y sus derivadas no expandieron su matrícula (la cifra de alumnos se mantiene sin modificaciones hasta 1990), principalmente como resultado de una política explícita del Consejo de Rectores y los rectores delegados: en 1982 se 'acordó' no abrir nuevas carreras y se elevaron los puntajes de ingreso en carreras como pedagogía (575) e ingenierías (600), lo que desplazó la demanda de estas carreras esencialmente a los IP (educación) y las universidades (ingeniería). Durante la década de los ochenta se disminuyeron las vacantes ofrecidas por las instituciones con aporte en un 10% y, al eliminarse el veto del Ministerio del Interior, creció sustancialmente la oferta privada: hasta 1987, se autorizaron cinco universidades y 23 institutos profesionales; entre 1988 y 1989 se crearon 17 universidades y 34 IP. ¡Entre el 02 de enero y el 10 de marzo de 1990, se aprobaron 18 universidades y 23 IP!

Los organizadores fueron del más distinto tipo y la calidad de las instituciones también. Desde grupos académicos serios, hasta especuladores que hicieron de la universidad un objeto de lucro sin control ni restricción. Nadie sugirió siquiera que sería necesario velar porque se cumpliera la disposición de operar como entidades sin fines de lucro. Nadie previó que la calidad de una universidad o de un IP va más allá del comportamiento de los alumnos en los exámenes de fin de curso. Nadie se acordó de la definición que el propio DFL N°1 hacía de la universidad, que planteaba su rol en la investigación, el raciocinio y la cultura. Las universidades serias coexistían con entidades del más distinto pelaje, todas las cuales llenaban sus vacantes con estudiantes que querían acceder a la educación superior. Así las cosas, el gobierno empezó a preocuparse. Estaba claro que el subsistema privado no había logrado la legitimación y reconocimiento social esperados, y se hicieron algunos esfuerzos de modificaciones legales. En 1983 se empezó a analizar una ley de educación superior que no prosperó y luego se inició la preparación de un proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que tuvo varias versiones, todas ellas elaboradas sin un espacio de discusión pública (aunque se logró hacer algunos seminarios en la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), con versiones pirateadas, que uno nunca sabía cuan actualizadas estaban).

II. 1990: La LOCE y la regulación del subsistema privado

En marzo de 1990 se dicta la LOCE, que crea el Consejo Superior de Educación (CSE), el que recién se instala en julio de 1990.

La LOCE modificó el mecanismo regulatorio. Estableció un proceso de acreditación (hoy llamado licenciamiento), que exigía a toda nueva universidad e instituto profesional que, una vez obtenida la aprobación de sus estatutos de parte del Mineduc, obtuviera dos certificados de parte del CSE:

- Uno de aprobación de su proyecto institucional y de las carreras y programas que pretende dictar.
- Otro referido a la disponibilidad de los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos, necesarios para llevar a cabo el proyecto institucional.

La LOCE también exigía que el CSE asumiera la obligación de supervisar a la nueva entidad por un plazo mínimo de seis años, que podían extenderse por cinco más. Al cabo de ese plazo, solo quedaba la opción de certificar la autonomía de la institución o solicitar la revocación del reconocimiento oficial.

El criterio definido por la LOCE era el desarrollo del proyecto institucional, a satisfacción del CSE. Sin embargo, poner el foco en las declaraciones del proyecto podía –como lo reconocieron algunos rectores– promover el desarrollo de proyectos e instituciones minimalistas, que 'prometían poquito' y a quienes, por consiguiente, no podía exigírseles más. Una segunda consideración que hacía compleja la evaluación era el sostener que el criterio para evaluar el proyecto sería la satisfacción del Consejo. Para reducir la incertidumbre

que este criterio podía generar en las instituciones, el CSE explicitó la forma en que se consideraría satisfecho, mediante el diseño de criterios de evaluación, que se aplicaban en el marco de los respectivos proyectos institucionales. El minimalismo se mantuvo y algunas universidades (llamadas 'universidad bonsai' por su restricción a una sola carrera o un área del conocimiento) obtuvieron su autonomía con proyectos limitados que expandieron de manera sustancial inmediatamente después de obtenida su autonomía. Con qué se encontró el CSE al iniciar operaciones:

- Con IES que operaban seriamente, desarrollando un proyecto institucional estructurado y bien fundamentado, con recursos apropiados. Estas obtuvieron su autonomía en plazos relativamente breves. De hecho, en 1998 ya habían obtenido su autonomía seis universidades y un IP.
- Con IES que valoraron la oportunidad de desarrollarse en un marco de supervisión y criterios explícitos de calidad, las que se fueron consolidando durante el periodo de supervisión y obtuvieron eventualmente la certificación de su autonomía. En el año 2000, el CSE había certificado la autonomía de más de 35 IES.
- Con IES que claramente no cumplían con criterios mínimos de calidad, y cuyo reconocimiento oficial fue revocado luego de intentos de ordenamiento que no prosperaron. Algunos casos:
 1. Universidades que operaban sin autorización, que otorgaban títulos sin reconocimiento oficial alguno.
 2. Instituciones que ofrecían títulos sin contar con las condiciones mínimas para hacerlo (ingeniería (E) en computación sin computadores; bibliotecas con fotocopias repasadas con lápiz de pasta por los alumnos para hacerlas legibles; carreras de ingeniería civil cuyos alumnos de cuarto año no habían visto un laboratorio)
 3. Instituciones cuyo manejo financiero era inaceptable (todo manejado desde la cuenta corriente del dueño; universidades que pagaron tres veces por una infraestructura que no les pertenecía).

Así, en 1998 el CSE había cerrado seis IP y cinco universidades, contribuyendo así a un mayor ordenamiento del sistema y a una primera legitimación de la oferta privada cuando esta se hacía de acuerdo a criterios de calidad.

Con todo, la operación del CSE permitió identificar problemas y vacíos en los mecanismos de regulación, muchos de los cuales todavía subsisten:

- La rigidez en cuanto al periodo de acreditación (seis años, independientemente de la situación de las IES); a las decisiones (autonomía o cierre); a las sanciones dispuestas en la LOCE (limitadas, excesivamente drásticas o sin relación con la deficiencia detectada).
- La falta de políticas y mecanismos de apoyo y fomento al mejoramiento de las IES durante su periodo de consolidación.
- La definición de autonomía en la LOCE (capacidad de otorgar libremente toda clase de títulos o grados), y su escasa relación con el proceso supervisado previamente,

que, una vez alcanzada la autonomía, permite modificaciones sustanciales del proyecto verificado durante el periodo de licenciamiento.

- La necesidad de un mecanismo de aseguramiento de la calidad permanente, que permitiera continuar con una supervisión de IES autónomas, distinta del licenciamiento, pero supervisión al fin.
- La falta de instrumentos para verificar que se cumple con la exigencia de no tener fines de lucro y la existencia de resquicios legales que permitían (y continúan permitiendo) a algunas IES retirar excedentes sin infringir abiertamente la letra de la ley.

III. 1999: La instalación de procesos de aseguramiento de la calidad

La tercera etapa se inicia en 1999, con la instalación de sendas comisiones para acreditar programas de pre y posgrado de manera experimental. Estas comisiones Comisión Nacional de Acreditación Pregrado (CNAP) y Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) definieron criterios, formaron evaluadores, establecieron mecanismos y procedimientos y condujeron, luego de un periodo de funcionamiento, a la dictación de la ley 20.129, de aseguramiento de la calidad.

La CNAP centró su quehacer inicialmente en la acreditación voluntaria de carreras, llegando a cubrir casi el 30% de la matrícula. En 2003 inició procesos de acreditación institucional, en una lógica de auditoría académica, es decir, centrada en la capacidad de las IES de velar por la calidad de su oferta, sobre todo en las áreas de gestión y docencia conducente a título. En 2007, cuando dejó de funcionar, se había evaluado a más del 90% de la matrícula, y los procesos eran suficientemente rigurosos como para que se hubiera negado la acreditación a un conjunto de instituciones (incluyendo a cuatro universidades estatales) por no cumplir criterios básicos de calidad.

En 2005, la CNAP se sometió a una evaluación externa, organizada por la Red Internacional de Agencias de Acreditación, INQAAHE. El informe elaborado por los evaluadores señaló que la CNAP "ha obtenido logros que exceden las expectativas iniciales al momento de su creación" con procedimientos concordantes con las buenas prácticas internacionales y destacó la presentación de un proyecto de ley para la institucionalización del aseguramiento de la calidad y la creación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad. La ley se aprobó por unanimidad en noviembre de 2006, dando así inicio a la etapa actual.

IV. 2006: El sistema nacional de aseguramiento de la calidad

La ley 20.129 reconoce la existencia de un sistema complejo, con componentes múltiples: el CNED (ex CSE), a cargo del licenciamiento de nuevas IES privadas; la CNA-Chile, a cargo de la acreditación institucional y de programas de posgrado; agencias autorizadas y supervisadas por la CNA, a cargo de la acreditación de carreras; la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, responsable de organizar y mantener un sistema de información.

Los rasgos del sistema actualmente vigente son similares a lo observado en el panorama internacional, en cuanto se trata de un sistema complejo, multifuncional y se enfatiza la acreditación institucional. Presenta también problemas asociados a esos rasgos: débil coordinación entre los componentes del sistema; problemas de consistencia en las decisiones de acreditación, al coexistir múltiples agencias; carencia de mecanismos rigurosos de supervisión y evaluación de las agencias acreditadoras, indispensables para mantener la legitimidad y credibilidad del sistema; retraso en los procesos de revisión y actualización de criterios y procedimientos.

Ha sido un largo camino, recorrido en estos treinta años. El daño generado con la desregulación de la década inicial fue grande y sus consecuencias están todavía presentes en prácticas y estilos que no han logrado superarse. Sin embargo, hay cambios importantes que muestran que es posible avanzar, en la medida en que los mecanismos reguladores se sometan a su propia medicina: procesos rigurosos de autoevaluación, evaluación externa y acciones de mejora, dolorosas tal vez, pero indispensables.

Referencias

DFL N° 1, 1981

DFL N° 5, 1981

Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza

Muga, A. (1990). *El sistema educativo de nivel postmedio en Chile: estructura y componentes (1981 – 1989)*, en Lemaitre, M.J. (Ed.). *La educación superior en Chile: un sistema en transición*, Colección Foro de la Educación Superior, CPU.

Squella, A. (1990). *La Ley orgánica constitucional de enseñanza*, en Lemaitre, M.J. (ed), *La educación superior en Chile: un sistema en transición*, Colección Foro de la Educación Superior, CPU.

Consejo Superior de Educación (1998). *Ocho años de experiencia 1990-1998*, CSE.

CNAP-Ministerio de Educación (2007). *CNAP 1999-2007: El modelo chileno de acreditación de la educación superior*. CNAP. Santiago - Chile.