

**MECANISMOS DE
ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD:
RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DEL
CAMBIO EN LA EDUCACIÓN
SUPERIOR**

María José Lemaitre*

* Secretaria técnica. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP).
Chile

RESUMEN

El artículo describe el desarrollo de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en Chile, mediante el análisis de los cambios en el sistema de educación superior y los desafíos que éstos presentan a la calidad de la oferta educativa. Los mecanismos considerados son la acreditación obligatoria (licenciamiento) de nuevas instituciones de educación superior y la acreditación voluntaria de carreras e instituciones autónomas. Concluye con una comparación de las lógicas subyacentes a estos procesos y una reflexión acerca del impacto que ellos han generado en el sistema de educación superior.

ABSTRACT

The paper describes the development of quality assurance systems in Chile by analyzing the changes in its higher education system and the challenges that these changes pose for the quality of the educational supply. The mechanisms examined include mandatory accreditation (licensing) of new higher education institutions and voluntary accreditation for autonomous study programs and institutions. The paper concludes with a comparison of the underlying rationales of these processes and a reflection on the impact that they have had on the higher education system.

MECANISMOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD: RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Introducción

La educación superior latinoamericana se ha ido desarrollando sin tomar en cuenta la necesidad de mecanismos externos de aseguramiento de la calidad. Mientras la oferta estuvo centrada en los estudiantes más calificados de sus respectivos países, en contacto con académicos prestigiosos graduados en las mejores universidades europeas o norteamericanas, la calidad se aseguraba mediante una suerte de “autorregulación corporativa”, ejercida por instituciones que gozaban de la autonomía privilegiada que da contar con suficientes recursos públicos sin interferencia académica, administrativa o financiera de parte del Estado (Brunner y Briones, 1992).

Esa fue la situación en Chile hasta 1980. El enfoque profesionalizante de las universidades chilenas, su capacidad de investigación desarrollada a partir de la aprobación de la Ley 11.575 y el alto grado de selectividad de sus alumnos¹, les permitió gozar de un amplio prestigio y reconocimiento en América Latina y ubicar exitosamente a sus egresados en programas de posgrado en Estados Unidos y Europa. La cobertura no llegaba al 10% de la cohorte de 18 a 24 años y los estudiantes pagaban un arancel simbólico, ya que el 67% del presupuesto institucional estaba cubierto con recursos estatales. No parecía necesario contar con mecanismos de evaluación externa, ya que existían mecanismos internos de monitoreo y aseguramiento de la calidad.

En 1980 se llevó a cabo una reforma profunda que modificó radicalmente la educación superior chilena en un contexto donde el debate público era impensable.

1 La selectividad de los alumnos no procedía sólo del efecto de la prueba de selección –ya significativo– sino también de la selectividad de la educación escolar.

1980-1990: privatización y expansión desregulada del sistema

La reforma de 1980 afectó a la totalidad de la educación superior, desde sus componentes hasta los mecanismos de financiamiento, y transformó completamente la operación de las instituciones.

Convirtió las sedes de las universidades públicas en instituciones autónomas, regionales; permitió el establecimiento de nuevas instituciones privadas de educación superior; redujo el financiamiento público y exigió a las instituciones que buscaran nuevas fuentes de financiamiento, incluyendo dentro de ellas los aranceles estudiantiles. Se crearon nuevos tipos de entidades de educación superior, agregando a la diversificación horizontal de los nuevos proveedores la diversificación vertical de instituciones con distintas atribuciones.

La privatización del sistema no sólo se expresó en la emergencia de los nuevos proveedores privados, sino –y principalmente– en la creciente dependencia de la educación superior de fuentes privadas de recursos. La eliminación de las sedes de las universidades de Chile y Técnica del Estado, si bien permitió una mayor identificación de las nuevas entidades con las necesidades y características de las regiones en que estaban ubicadas, atomizó el sistema y redujo no sólo la influencia social y política de las universidades públicas, sino también su impacto científico y académico (Lemaitre y Lavados, 1985).

Como consecuencia de estas reformas, el número de instituciones de educación superior experimentó un aumento dramático. La matrícula también creció, aunque a un ritmo menor, como puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Crecimiento de instituciones y matrícula. 1980–2000

	1980		1990		1995		2000	
	Inst.	Matrícula	Inst.	Matrícula	Inst.	Matrícula	Inst.	Matrícula
Universidades	8	112,896	60	127,628	70	223,889	64	321,233
- Públicas	8	112,896	20	108,119	25	154,885	25	213,663
- 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

El sistema continuó siendo selectivo, pero ahora coexistían dos mecanismos: las calificaciones y la capacidad de pago.

La regulación quedó entregada al mercado, que se demostró incapaz de asegurar la calidad o de legitimar socialmente a las instituciones privadas. El sistema público, sometido a mecanismos inusuales de conducción y financiamiento, no sólo no aumentó sus vacantes, sino que experimentó una disminución de la matrícula total.

El mismo gobierno militar que desreguló la educación superior llegó a la conclusión de que el aseguramiento externo de la calidad era indispensable y, mediante la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) en 1990², estableció un sistema de licenciamiento para instituciones privadas de educación superior.

Primer hito de aseguramiento de la calidad: licenciamiento de instituciones privadas nuevas

LA AGENCIA

El Consejo Superior de Educación (CSE) es un organismo público de carácter autónomo. Está formado por ocho miembros, designados por las instituciones de educación superior y otras organizaciones sociales³.

Lo preside el ministro de Educación y se financia con recursos provenientes, en parte, del presupuesto nacional y, en parte, de aranceles pagados por las instituciones que solicitan el licenciamiento. Tiene una Secretaría Técnica y opera, principalmente, a través del trabajo de consultores y evaluadores contratados para fines específicos.

2 La LOCE se aprobó el 10 de marzo de 1990, aunque su discusión (privada) y tramitación llevaba ya un par de años.

3 Integra el Consejo Superior de Educación un grupo de académicos designados por diversas entidades académicas y sociales: las universidades estatales; las universidades privadas autónomas y los institutos profesionales autónomos; las Academias del Instituto de Chile y la Excelentísima Corte Suprema de Justicia.

Además, integra el Consejo un académico designado, alternadamente, por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico. Por su parte, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros de Chile acordaron que la designación que les corresponde recaería en el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

EL PROCEDIMIENTO

El CSE evalúa todas las propuestas de nuevas universidades e institutos profesionales y las aprueba o les formula observaciones. Si las aprueba debe, además, aprobar los programas que ofrecen y certificar que cuentan con los recursos necesarios para implementar su proyecto. Si formula observaciones, la institución tiene un plazo para subsanarlas y volver a presentar su propuesta al CSE, que decide finalmente acerca de su aprobación o rechazo. El rechazo significa que el proyecto “se tiene por no presentado”. La aprobación (incluyendo la certificación de recursos) completa los requisitos para el reconocimiento oficial e implica el comienzo de un período de supervisión por parte del CSE.

Durante los siguientes seis años, la institución debe proporcionar al CSE un conjunto de antecedentes académicos, administrativos y financieros. Éste puede examinar a sus estudiantes y someterla a auditorías financieras y administrativas. Debe visitarla periódicamente para evaluar el grado de avance del proyecto institucional y aprobar todos los nuevos programas que la institución desee ofrecer, incluyendo las modificaciones a los programas ya aprobados. El CSE emite anualmente un informe de estado de avance y puede exigir las acciones que considere necesarias para asegurar el desarrollo del proyecto institucional. Al cumplirse el plazo de seis años, el CSE hace una evaluación global y, si considera que el proyecto se ha desarrollado satisfactoriamente, certifica su autonomía, que la LOCE define como “la facultad de otorgar libremente toda clase de títulos y grados”.

En caso contrario, la supervisión puede extenderse hasta por cinco años más, al cabo de los cuales el CSE sólo puede certificar la autonomía de la institución o pedir al Ministerio de Educación que la cierre. Durante el período de supervisión, el CSE puede también suspender el ingreso de nuevos alumnos o solicitar la clausura de la institución si considera que ésta no responde satisfactoriamente a las observaciones formuladas (CSE, 1996).

1990-1998: masificación de la educación superior

Durante la década de los noventa, el número de nuevas instituciones privadas de educación superior quedó relativamente consolidado, pero la matrícula experimentó un crecimiento significativo (como puede

verse antes en el Cuadro 1) y la cobertura llegó a cerca del 30% de la cohorte correspondiente (Allard, 1999; OECD, 2004). La población estudiantil dejó de ser el grupo homogéneo, de altas calificaciones, que era tradicional para incorporar ahora a estudiantes diversos, muchos de ellos de primera generación en la educación superior, con calificaciones diversas y, en muchos casos, de bajo nivel (Lemaitre y Raczynski, 2001).

Las instituciones de educación superior entraron en un proceso de competencia feroz por estudiantes, docentes y recursos. La publicidad se convirtió en un ítem central de sus presupuestos y comenzó a desarrollarse una preocupación creciente por la disponibilidad de información acerca de esta modalidad educacional (Lemaitre y Raczynski, 2001).

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 (CSE, 1998).

Segundo hito de aseguramiento de la calidad: acreditación voluntaria de carreras y programas

LA AGENCIA

En 1998 el Ministerio de Educación creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP)⁴, a cargo de diseñar e implementar un proceso experimental de acreditación de carreras, y de generar una propuesta que pudiera plasmarse en un proyecto de ley.

4 En la misma época, el Ministerio de Educación creó la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), a cargo de la evaluación y acreditación de programas de doctorado y maestría, que recogió la experiencia de CONICYT. La acreditación es requisito necesario para la obtención de becas de estudios de posgrado. Si bien se trata de una experiencia significativa, y de gran impacto para el desarrollo de la educación superior en el país, en este artículo el foco se mantiene en la formación de pregrado, de modo que no se analizará la trayectoria de la CONAP.

La CNAP tiene trece miembros designados por el ministro de Educación; cuenta con una Secretaría Técnica a cargo de la coordinación y administración de los procesos de acreditación. Se financia con recursos del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), dado que se trata de la concreción de uno de los componentes del programa (Reich, 2000; Ministerio de Educación 2002,2)⁵.

EL PROCEDIMIENTO

La CNAP desarrolló criterios y procedimientos para la acreditación con la colaboración activa de académicos, profesionales en ejercicio, colegios profesionales y empleadores de las distintas áreas y carreras. La evaluación así definida se centra en el análisis del perfil de egreso de las carreras y en el cumplimiento de criterios de evaluación organizados en nueve capítulos, hecha sobre la base de un proceso de autoevaluación y una evaluación externa conducida por especialistas nacionales y extranjeros (CNAP, 2001)⁶.

Ha destinado, además, un volumen significativo de recursos al desarrollo de capacidades institucionales de autorregulación en las instituciones, enfatizando el desarrollo de sistemas de información y análisis institucional, gestión y planificación. Para ello ha financiado proyectos diseñados por las entidades, organizado seminarios y reuniones técnicas con destacados especialistas chilenos y extranjeros, y realizado dos visitas de estudio fuera del país.

A la fecha, hay más de 500 programas en proceso de acreditación, los que representan alrededor del 35% de la matrícula de pregrado. Cerca de 150 programas han completado el procedimiento, que culminará a fines de año con 180 a 200 programas con decisión de acreditación. Ésta puede ser positiva o negativa; en el primer caso, la vigencia de la acreditación puede extenderse por un mínimo de dos años a un máximo de siete, dependiendo de las fortalezas y debilidades identificadas, y de los planes de mejoramiento propuestos por la institución⁷.

5 Los componentes principales del MECESUP son aseguramiento de la calidad, fortalecimiento institucional y el fondo competitivo.

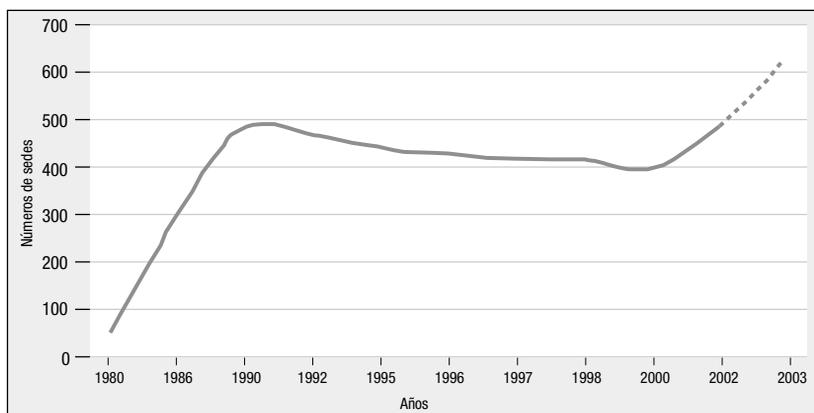
6 Los procedimientos, criterios y materiales usados por la CNAP están a disposición de los interesados en su página web www.cnap.cl.

7 El detalle de las decisiones de acreditación se encuentra en www.cnap.cl

1995-2003: 'autonomización' creciente del sistema, y segunda ola de expansión institucional

A medida que las instituciones privadas obtenían su autonomía, fue aumentando la competencia por estudiantes. Las vacantes superaron el número de postulantes y las instituciones comenzaron una búsqueda agresiva de estudiantes de distintas formas. Una de las estrategias más frecuentes fue la apertura de sedes en ciudades menores a lo largo del país, con el resultado que puede apreciarse en la figura siguiente (CNAP, 2003,2).

Figura 1. Evolución de sedes institucionales, 1980-2003



Fuente: www.cnap.cl

Si bien el intento de ofrecer oportunidades de educación superior a los estudiantes parece una buena idea, no lo es tanto si la educación ofrecida no cuenta con condiciones mínimas de calidad. En un país altamente centralizado, como Chile, es difícil contar con docentes de buen nivel en lugares apartados; además, en un contexto de recursos escasos, es difícil instalar laboratorios, bibliotecas o recursos didácticos, y, en muchos casos, éstos simplemente no existen. Una estrategia frecuente consiste en un convenio con el municipio, que pone a disposición de una institución de educación superior la sede del liceo local después del término de las actividades diarias. La institución de educación superior envía un grupo de docentes los viernes en la tarde y los fines de semana, pero la docencia misma se imparte en condiciones de precariedad extrema (CNAP, 2003,2).

Como consecuencia de lo anterior, 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 de calidad desconocida. 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 propósitos institucionales.

Tercer hito de aseguramiento de la calidad: acreditación institucional, centrada en la capacidad de autorregulación

LA AGENCIA

La acreditación institucional está a cargo de la CNAP por expreso requerimiento del ministro de Educación.

EL PROCEDIMIENTO

La acreditación institucional se centra en la existencia y operación eficaz de políticas y mecanismos para verificar el cumplimiento de los propósitos institucionales, en un marco general de criterios de calidad⁸.

Las entidades que solicitan la acreditación deben demostrar que cuentan con mecanismos eficaces de autorregulación en las áreas de docencia de pregrado y gestión institucional; pueden también considerar otras áreas, tales como docencia de posgrado, investigación, vinculación con el medio u otra que ellas mismas propongan (CNAP, 2004).

La evaluación interna contempla tres componentes principales: una revisión crítica de las políticas y normas relativas a la definición y cumplimiento de los propósitos institucionales, referidas a cada una de las áreas; una consulta a informantes claves en los distintos niveles de la institución para verificar la aplicación y resultados de dichas

8 Los criterios y procedimientos de acreditación institucional están disponibles en www.cnap.cl/acreditación/

políticas y normas, y estudios de caso para ejemplificar la aplicación de las políticas y normas de autorregulación identificadas por la institución.

Esta evaluación se complementa con una evaluación externa a cargo de especialistas para cada área, con participación de expertos nacionales e internacionales. Con estos antecedentes, la CNAP adopta una decisión de acreditación o no acreditación, y define el plazo de vigencia de la misma.

El primer ciclo de acreditación institucional se completó en agosto de 2004; un segundo bloque se evaluará a fines de 2004, y el resto de las instituciones completará su proceso en el curso de 2005.

Impacto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad

Si bien no existen estudios formales acerca del impacto de estos mecanismos, es posible hacer un análisis informal de los cambios en el sistema que podrían atribuirse a los distintos esquemas de aseguramiento de la calidad vigentes en el país desde 1990.

Con respecto al licenciamiento, y sin hacer mención de los resultados cuantitativos (evidentes al observar las curvas de crecimiento del número de instituciones de educación superior), es indudable que la acción del CSE cuenta en la actualidad con un amplio grado de reconocimiento y aceptación, probablemente difícil de imaginar en sus comienzos.

Aun cuando las instituciones se sometieron inicialmente de mala gana al proceso de supervisión, sólo por la obligatoriedad del mismo establecida en la LOCE, a poco andar aquellas más consolidadas lo aprovecharon no sólo para mejorar internamente, sino para ganar legitimidad al obtener su autonomía. Las más precarias se cerraron y, aunque esto representó un problema real para sus estudiantes, nadie discutió la necesidad de ese tipo de medidas. En muchos casos, los acuerdos e informes de estado de avance del consejo proporcionaron a las instituciones apropiadas “cartas de navegación” y, si bien éstos se consideraron a veces demasiado prescriptivos, en general se reconoció

su eficacia orientadora. De hecho, una institución llegó a reconocer, públicamente, que el CSE era para ella el consultor más barato del mercado.

Al comienzo, el CSE planteó la necesidad de que las instituciones desarrollaran procesos de autoevaluación; aunque éstas hicieron esfuerzos en esta dirección, rápidamente se hizo evidente que era poco realista esperar informes críticos y el reconocimiento de deficiencias importantes en instituciones que corrían el riesgo de sufrir sanciones graves, precisamente debido a esas deficiencias. El consejo, entonces, centró sus exigencias en la provisión y análisis de un conjunto de datos institucionales que sirvieron de base para el establecimiento de sistemas de información institucional (CSE, 1998).

La evaluación externa no estuvo exenta de dificultades. No era fácil encontrar evaluadores que las instituciones privadas estuvieran dispuestas a reconocer como “pares” y, efectivamente, en algunos casos, los evaluadores aplicaban a estas nuevas instituciones estándares y exigencias correspondientes a instituciones consolidadas, con financiamiento público. Sin embargo, muchos de los miembros de los comités de pares hicieron un esfuerzo serio y lograron reconocer la calidad aun cuando se presentaba en “envases” poco habituales.

El cierre de algunas instituciones representó problemas para los estudiantes: debieron reubicarse extendiendo su período de estudio, y los títulos obtenidos allí sufrieron una cierta devaluación. Pero, al mismo tiempo, el reconocimiento de que no se podía operar bajo ciertos niveles mínimos de calidad fortaleció el sistema y otorgó un alto grado de validación social a la certificación de autonomía, particularmente importante en el contexto competitivo en que se desarrolla la educación superior (Qué Pasa, 2003).

En síntesis, el licenciamiento ha operado como un mecanismo de fortalecimiento institucional para las nuevas instituciones privadas y ha permitido capacitar grupos importantes de académicos, tanto en ellas como en las públicas, donde los evaluadores aprendieron técnicas y procedimientos que luego llevaron de vuelta a sus propias instituciones. También hubo problemas. Las entidades rápidamente se percataron de que, para obtener la autonomía con facilidad, había

que cumplir sin protestar con los requerimientos del CSE, y que sus propuestas tenían que reducirse al mínimo para asegurar su cumplimiento. En la práctica esto significó que sólo se cerraron aquellas instituciones irremediablemente malas, y que muchas de las mediocres sobrevivieron hasta la autonomía, ocasión en la que quedaron libres de ofrecer toda clase de títulos y grados, algunos de muy mala calidad (CSE, 1998).

Acreditación de carreras

Inicialmente, las expectativas acerca de la participación de carreras en la acreditación eran escasas, sobre todo porque, al ser voluntaria, no había incentivos que promovieran la participación en estos procesos. Pero, en un plazo relativamente breve (cinco años), más de quinientos programas han solicitado la acreditación y un número significativo está trabajando en procesos de autoevaluación que pueden o no terminar en una solicitud de acreditación.

El impacto de la acreditación de carreras puede apreciarse en diversas manifestaciones. En el plano institucional se han instalado sistemas de información destinados a facilitar los procesos de autoevaluación⁹ que, a su vez, proporcionan una base más sólida para la toma de decisiones en distintos niveles de dichas organizaciones.

La existencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad ha permitido contar con orientaciones útiles para una mejor asignación de recursos; al mismo tiempo, la evaluación de múltiples programas en una institución ha permitido identificar temas transversales que afectan la calidad y que pueden abordarse de mejor forma en conjunto, mejorando así el funcionamiento de la organización.

En el ámbito de los programas, probablemente el efecto más importante haya sido el desarrollo de perfiles explícitos de egreso. Éstos proporcionan una buena orientación para el desarrollo de planes

9 Uno de los primeros programas en participar en la acreditación tardó casi un año en recoger la información necesaria para el proceso. Hoy esa universidad entrega a cada programa que inicia su autoevaluación el set de datos básicos necesarios. Éstos, por supuesto, sirven no sólo para la autoevaluación, sino para muchos otros objetivos institucionales, con un claro mejoramiento de la gestión.

y programas de estudio, facilitan la verificación del logro de los propósitos establecidos y mejoran las bases para la toma de decisión de los potenciales estudiantes y los empleadores.

Por otra parte, los procesos de evaluación han obligado a desarrollar estrategias de seguimiento de egresados y han promovido el intercambio entre académicos, especialmente en aquellos casos en que la docencia depende de diversos departamentos.

Por último, existe una preocupación creciente por los resultados de los procesos formativos. Las tasas de deserción y de titulación, y el tiempo de egreso no sólo son datos que es preciso conocer y analizar durante la autoevaluación, sino ingredientes indispensables de los planes de mejoramiento; su evolución positiva en el tiempo será cada vez más un requisito de acreditación.

No todas las consecuencias son positivas. Los académicos aprenden rápidamente los juegos en que participan y la acreditación no es una excepción. Aprendieron que la acreditación permite presionar a las autoridades, legitimando sus demandas con el respaldo del Comité de Pares e incluso de la CNAP; así, algunos rectores y decanos consideran que la acreditación puede llegar a constituir una presión indebida. Es necesario advertir de esto a los evaluadores externos, pidiéndoles que sus recomendaciones sean cuidadosamente evaluadas, sobre todo cuando implican acciones de alto costo, las que, sin embargo, son a veces indispensables.

Acreditación institucional

No es posible todavía tener información acerca del impacto de la acreditación institucional sobre el sistema de educación superior. De todos modos, el hecho de que 62 instituciones, que representan más del 80% de la matrícula total, la hayan pedido es una prueba de su efecto positivo. Muestra que ellas confían en los mecanismos de aseguramiento de la calidad y, también, que la combinación de licenciamiento y acreditación de carreras ha permitido generar un compromiso creciente con ésta. En parte, puede ser resultado del enfoque general de los mecanismos de aseguramiento, que han insistido en el respeto a la autonomía institucional y han puesto la responsabilidad por la calidad en manos de las propias instituciones de educación superior.

Las instituciones que han completado el proceso han hecho una evaluación muy positiva, principalmente en cuanto al impacto de estos procesos sobre la gestión de la calidad.

La acreditación institucional y su énfasis en la autorregulación son particularmente significativos en un contexto en que la educación superior transnacional está adquiriendo una importancia creciente. Los mecanismos nacionales de aseguramiento de la calidad no siempre pueden hacerse cargo de programas ofrecidos por instituciones extranjeras; tampoco resulta fácil evaluar y asegurar la calidad de las ofertas de las nacionales en el exterior (González, 2003). La autorregulación exige que todas ellas se responsabilicen por los programas que ofrecen, ya sea en su sede central o en las distantes, en el país o fuera de él. También las hace responsables por los programas que ofrecen en alianza con instituciones extranjeras, con mecanismos de doble titulación o con otras estrategias similares.

Comparación entre los mecanismos de licenciamiento y acreditación

Frecuentemente se pregunta por qué ha sido preciso generar una institucionalidad nueva para la acreditación, sobre todo en vista de la eficacia con que el CSE ha desarrollado su función de licenciamiento¹⁰. Es fundamental comprender que ambos procesos siguen lógicas distintas, con mecanismos y procedimientos también diferentes, como puede verse en la figura siguiente.

Figura 2. Evolución de los mecanismos de aseguramiento de la calidad

Propósito	Control de calidad	Garantía de calidad	Mejoramiento
Marco para la evaluación	Cumplimiento de requisitos mínimos	Consistencia interna y externa	Propósitos institucionales
Procedimientos	Evaluación externa Autoevaluación		

¹⁰ Es importante recordar que, a pesar de que la ley llama acreditación al proceso conducido por el CSE, en la terminología actual este proceso corresponde en realidad a uno de licenciamiento, es decir, a un proceso de supervisión que culmina con la certificación (licencia) para operar de manera autónoma. Acreditación se reserva para los procesos de certificación de calidad de programas e instituciones autónomas, y así se ha planteado en la reforma a la LOCE, actualmente en trámite en el marco del proyecto de ley de aseguramiento de la calidad.

El licenciamiento es esencialmente un proceso de control de calidad, obligatorio, en que la evaluación tiene como objetivo asegurar que se cumplen ciertos requisitos mínimos, definidos en función de criterios de evaluación. En este caso, la evaluación se hace casi exclusivamente sobre la base de una mirada externa (la del comité de pares), con un componente menor de autoevaluación que, sin embargo, siempre está presente de alguna forma.

En el otro polo están los procesos como el de acreditación institucional, donde el objetivo principal es el mejoramiento, y el marco para la evaluación está dado claramente por los propósitos y objetivos institucionales. Son procesos voluntarios en que la evaluación es esencialmente interna y conducida por la propia institución; la evaluación externa tiene el solo propósito de validar los resultados de la autoevaluación.

En una situación intermedia se encuentran los procesos tendientes a dar garantía de calidad, como es el caso de la acreditación de carreras. Éstos pueden ser obligatorios o voluntarios, y en el caso chileno se da también esta ambigüedad: en general, son voluntarios, pero el proyecto de ley actualmente en discusión establece la obligatoriedad de la acreditación para carreras de Medicina y de Pedagogía. El marco de referencia para la evaluación está dado por la consistencia interna y externa, esto es, el grado de ajuste entre las acciones institucionales y las orientaciones de su propia misión y propósitos, y el cumplimiento de los estándares definidos por la disciplina y la profesión correspondientes. En cuanto a los procedimientos, la evaluación contempla una combinación razonablemente equilibrada entre procesos de evaluación interna (o autoevaluación) y evaluación externa, la que no sólo valida los resultados de la primera sino que también verifica el cumplimiento de los criterios de evaluación.

Como puede apreciarse, la relación entre el organismo de aseguramiento de la calidad y las instituciones es muy diferente, sobre todo en lo que se refiere a licenciamiento y acreditación institucional. En el primer caso, se trata de un proceso obligatorio, centrado en la supervisión, prescriptivo y con capacidad para sancionar. Aun cuando la LOCE establece que la evaluación se hace en función del proyecto institucional, es evidente que este proyecto debe satisfacer ciertas

condiciones, establecidas en los criterios de evaluación del CSE, que permiten determinar si el proyecto se está desarrollando “a su satisfacción”.

La acreditación institucional, por su parte, es voluntaria, ajustada a las características de la institución, orientada hacia su mejoramiento y realizada en función de sus propósitos y fines. Se trata de procesos mucho menos estandarizados y que, por tanto, requieren de una relación de confianza entre la institución y el organismo acreditador.

Lo anterior no significa que sea imposible reunir las dos funciones en un solo organismo. Sin embargo, en todos los países estas funciones se encuentran claramente separadas. Esto sugiere que el costo en términos de recursos humanos, trabajo y legitimidad involucrado en el intento de unir las, supera con creces el correspondiente a separarlas en dos organismos coordinados y vinculados entre sí, pero independientes en su enfoque y formas de operación.

Conclusión

Es claramente necesario hacer una evaluación sistemática acerca del impacto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Ella permitiría, probablemente, proporcionar mejores antecedentes para tomar decisiones sobre aspectos tan importantes como el de las características de los organismos responsables de llevar a cabo los procesos de evaluación, así como el de los procedimientos más eficaces para lograr los distintos objetivos buscados.

El presente análisis no es más que una visión un tanto impresionista de procesos complejos y, si bien es acertado, es probable que no logre proporcionar una visión completa de la situación. A pesar de ello, el resultado más importante de la introducción de estos mecanismos en el sistema de educación superior chileno es su aceptación como un elemento esencial de su desarrollo.

El establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad ha seguido un camino largo y no exento de dificultades, pero se puede apreciar un progreso significativo que, sin duda, ha impactado

positivamente sobre el desarrollo de la educación superior chilena. No se vislumbra aún el fin del recorrido, pero es altamente probable que, como el horizonte, éste se aleje a medida que parece que nos acercamos a él.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allard, Raúl, “Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile”, en *Estudios Sociales*, CPU, N° 102, trimestre 4, Santiago, Chile, 1999.

Brunner, José Joaquín y Briones, Guillermo, *Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform*, Documento preparado para el Banco Mundial, 1992.

Comisión de Estudio de la Educación Superior, *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*, Santiago, Chile, 1990.

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), *Manual para el desarrollo de procesos de autoevaluación*, 2001. [Sitio en Internet] Disponible en www.cnap.cl/publicaciones

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*. [Sitio en Internet] Disponible en www.cnap.cl/publicaciones

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), *Calidad de la educación superior: un proyecto de ley fruto del trabajo colectivo*, Santiago, Chile, 2003.

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), *Estudio de sedes de instituciones de educación superior en Chile*, Santiago, Chile, 2003, 2. [Sitio en Internet] Disponible en www.cnap.cl/publicaciones

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), *Guía para la acreditación institucional*, 2003, 2. [Sitio en Internet] Disponible en www.cnap.cl/publicaciones/materiales

Consejo Superior de Educación (CSE), *Un año de trabajo*, Santiago, Chile, 1991.

Consejo Superior de Educación (CSE), *Boletín oficial, normas generales*, Santiago, Chile.

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

González, L.E., “Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile”, en *Cruzando fronteras: nuevos desafíos para la educación superior*, CSE, Serie Seminarios N° 7, Santiago, Chile, 2003.

Lemaitre, María José y Lavados, Iván, *La educación superior en Chile. Riesgos y oportunidades en los 80*, CPU, Santiago, Chile, 1985.

Lemaitre, María José y Racizinsky, Dagmar, *Stakeholders in higher education: how to deal with complexity*, Document presented at the VI Conference of the international network of quality assurance agencies in higher education, (INQAAHE), Bangalore, India.

Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, (*Constitutional Law on Education*), N° 18.962, Diario Oficial, March 10, 1990.

Ministerio de Educación, (2002,1) *Boletín MECESUP*, MINEDUC, Santiago, Chile, enero 2002.

Ministerio de Educación (2002,2) *Boletín MECESUP* N° 2, MINEDUC, Santiago, Chile, noviembre 2002.

Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, *Reviews of National Policies for Education, Chile*, Paris, 2004.

Reich, Ricardo, “Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP)”, en *Revista de la educación superior chilena*, MINEDUC, Santiago, Chile.