Universiteit
Leiden
The Netherlands

# Nuevos actores en un viejo escenario : la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015

Scharager, J.

**Citation**
Scharager, J. (2017, February 28). *Nuevos actores en un viejo escenario : la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/46325

| | |
|---|---|
| Version: | Not Applicable (or Unknown) |
| License: | Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden |
| Downloaded from: | https://hdl.handle.net/1887/46325 |

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/46325 holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author**: Scharager, J.
**Title**: Nuevos actores en un viejo escenario : la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015
**Issue Date**: 2017-02-28

# Capítulo 2

## Educación Superior en Chile y la Gestión de Calidad: Una Perspectiva Histórica

El presente capítulo tiene la finalidad de dar cuenta de los antecedentes históricos que forman parte del marco de las transformaciones de la educación superior y de la gestión de calidad en dichas instituciones en Chile. Estos antecedentes permiten situar y dar un contexto comprensivo al propósito de esta investigación, la emergencia de nuevos actores en la gestión académica de la calidad en las universidades. La idea es construir un marco temporal que permita comprender el desarrollo del objeto de análisis, a saber, la profesionalización de la gestión académica en el ámbito de la calidad de la educación superior. Para estos efectos, el presente capítulo se ha organizado en cuatro secciones temáticas, articuladas en torno a un evento que marcó a la sociedad chilena a fines del siglo XX, el golpe militar de 1973. Este evento impactó el sistema universitario, produciendo un quiebre en su evolución y en los modelos de calidad que se fueron sucediendo con los cambios experimentados.

En la primera sección se hace una descripción de la institucionalidad del sistema de educación superior, separando los antecedentes entre aquellos que ocurrieron antes y después del golpe militar el año 1973; se examina la composición del sistema y la diversificación de instituciones. La segunda sección caracteriza el desarrollo del sistema de educación superior y su concomitante concepción de calidad a partir de 1980, año que marcó el comienzo de una expansión desmedida de la oferta de programas de educación superior, luego de la ley promulgada en dictadura, que autorizó y promovió la privatización de la educación y la creación de instituciones nuevas y diversas a lo largo y ancho del país. Asimismo, se hace una reseña acerca del establecimiento de normas para garantizar el aseguramiento de la calidad, las que debían funcionar como mecanismos de regulación. En esta sección se complementa la caracterización con una revisión de las políticas de financiamiento de la educación superior, en el marco de una economía conducida en un régimen neoliberal con el consecuente impacto en los modelos de calidad que se instalaron. La tercera sección aborda precisamente este último tema, la calidad de la educación; respecto de la cual desde entonces se asume una perspectiva orientada al mercado con una fuerte competencia entre instituciones, en un contexto de expansión desregulada de la oferta de programas de educación terciaria. La cuarta sección presenta un análisis de las actuales tensiones en educación superior, articuladas en torno a los debates acerca de la calidad y sus implicaciones en configuración de nuevos perfiles de los académicos universitarios contemporáneos y sus condiciones laborales y, el surgimiento de un nuevo grupo dentro de la comunidad universitaria no académica:

los profesionales encargados de la administración de las políticas de aseguramiento de la calidad dentro de las instituciones.

## 2.1 La estructura tradicional del sistema universitario: antecedentes históricos

El sistema universitario chileno ha experimentado cambios en su estructura y funciones en las últimas décadas. En este apartado se describen sintéticamente dos escenarios de la organización de la educación superior del país, marcados por uno de los episodios que ha dejado una de las huellas más profundas al país en la esfera social, política y económica, el golpe militar de 1973. Este evento repercutió en la configuración de las instituciones de educación superior, en su estructura jurídica, su autonomía, su oferta educativa y modalidades de financiamiento. Se produce así una dicotomía que distingue dos momentos en la historia de la educación superior: antes y después del gobierno militar.[4]

### *2.1.1 Antes de la dictadura militar*

El desarrollo de las universidades en Chile marca su inicio con la fundación de su universidad más antigua, estatal y laica, la Universidad de Chile en 1842. Más tarde, en 1888 se funda la primera Universidad privada, la Universidad Católica de Chile. Desde fines del siglo XIX en Chile existe un régimen de provisión mixta, conviviendo universidades estatales con universidades privadas, las que también recibían financiamiento de parte del Estado (Aedo y González, 2004).

Estas universidades constituyeron desde el año 1954 un organismo denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). A esta instancia se fueron sumando las instituciones que se derivaron de este primer grupo: las sedes regionales de las Universidades de Chile y Técnica del Estado (UTE), hoy Universidad de Santiago de Chile y las universidades católicas derivadas (UC del Maule, UC de la Santísima Concepción y UC de Temuco). Hoy el CRUCH entonces está integrado por 25 universidades, las que son conocidas en el medio nacional como universidades tradicionales, lo que es una manera (no exenta de polémica) de distinguirlas de las universidades privadas nuevas, creadas con posterioridad a 1981(Tiana, 1996).

[4] Para profundizar en el impacto del golpe militar chileno de 1973, ver Tomás Moulián, *Chile actual, anatomía de un mito*, 1997; Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile*, Vol. 1, 1999; Sofía Correa *et al*., *Historia del Siglo XX Chileno*: *Balance Paradojal*, 2001.

El marco de calidad era tradicional según los términos de la OCDE (2009). La atención se centraba en el control de la calidad, no en el aseguramiento o el fomento. En este control intervenían las instituciones, no las ofertas académicas o institucionales. La perspectiva fundamental eran los resultados, no los procesos educativos. La intervención del Estado, sólo en términos de financiamiento, era primordial. El criterio de evaluación era la misión institucional. El Estado no se concebía, en este periodo, como una institución exterior con el deber de gestionar e impulsar la educación superior; la calidad de la educación superior no era motivo de debate ni de cuestionamiento.

Brunner (2011) caracteriza el sistema de educación superior chileno previo a las reformas del 80 del siguiente modo:

> ...Se trataba de un pequeño aparato institucional compuesto por ocho universidades, las cuales representaban la culminación evolutiva de un peculiar régimen mixto de provisión de educación superior. Se hallaba conformado por dos instituciones estatales —una creada en la primera mitad del siglo XIX, la otra en el siglo XX— y seis universidades privadas, tres de ellas fundadas dentro del dominio confesional de la iglesia católica y otras tres, no-confesionales, creadas en regiones con apoyo del Estado; en un caso por un gran empresario porteño y en los otros dos por grupos de élite dentro de las respectivas comunidades locales (Brunner, 2011: 27).

Como se puede constatar, el panorama universitario era bastante acotado. Hacia 1980 la matrícula total del sistema alcanzaba los 120.000 estudiantes aproximadamente. No obstante ello, se había configurado una importante tradición académica, ya que las instituciones de educación superior se transformaron en espacios de gran influencia política y cultural. En efecto, las universidades regionales se erigen como pilares del desarrollo de las comunidades locales y conectan de manera muy directa el quehacer universitario con los desafíos de cada región, lo que se plasma en la actividad científica, humanista, artística e intelectual en general.

> Estas instituciones de educación superior cumplían con las funciones académicas tradicionales de docencia, investigación y extensión. El ingreso o acceso de los estudiantes a estas casas de estudios superiores era selectivo y se realizaba por medio de un examen nacional de admisión; su oferta docente se concentraba fundamentalmente en programas de pregrado y sus currículos académicos eran de carácter nacional (Rodríguez, 1981: 130).

Las funciones y rol de las universidades habían estado desafiadas por la álgida coyuntura política de los años 60 en el marco de los procesos de reforma universitaria que cruzaron a los distintos planteles. Esto activó una lectura crítica de ciertos actores que propiciaban una redefinición del ámbito universitario y especialmente del rol que el Estado debía asumir en el destino de la formación terciaria.

> (…) teníamos instalado un enorme sistema en el cual no existía ningún tipo de diversificación, de ninguna connotación, esto es, ya sea esta vertical u horizontal y sin ningún aporte monetario por parte de las familias. Adicionalmente, debido a que la mayoría de los estudiantes provenían, desde el punto de vista económico y social, de familias con ingresos medianos y altos, se estaba subsidiando en buenas cuentas a los grupos privilegiados que podían llegar a la educación terciaria. Dicho de otro modo, en ese momento recién se estaba produciendo la masificación de la educación media, lo cual implicaba que, en realidad, el país estaba apoyando de forma gratuita el financiamiento de la educación superior de personas que tenían los recursos para pagar los aranceles generando, de esta forma, un círculo vicioso que aumentaba la brecha social de una manera muy fuerte. A lo anterior se le sumaba que no había controles de calidad efectivos, de ninguna especie, motivo por el cual las universidades hacían y deshacían lo que quisieran y en virtud de la autonomía ningún ente privado o público podía tener injerencia en su interior (Larraín, 2011: 146-147).

La visión que aporta Larraín apunta en parte a hacerse cargo del desafío de ampliar la cobertura del sistema, que venía siendo presionado por la expansión de la educación media. Esa tarea significaría, en su perspectiva, una carga adicional para el erario público y por tanto iba a requerir el activo concurso del sector privado. Esa es la lógica sobre la cual se ha sostenido el modelo en curso.

Resulta interesante reparar en dos ejes que sugiere Larraín. Uno, señala explícitamente la proposición de que quienes puedan pagar sus estudios, paguen. El otro, de corte implícito es que se entiende la educación universitaria como un proceso de capitalización individual y por ende lo lógico es que quien cuente con los recursos pueda invertir en formación terciaria.

También subyace en su argumentación un cuestionamiento a entregar recursos públicos sin ejercer controles de calidad efectivos, lo que va a ser un elemento de tensión permanente en el sistema, más aún cuando las concepciones sobre qué se entiende por calidad, no estaban del todo consensuadas o resultan un tanto laxas.

### *2.1.2 El gobierno militar y la educación superior*

Si bien es posible concebir que en dictadura, con la imposición de una economía neoliberal se produjo una innovación modernizadora en el sistema económico, a nivel de la educación superior la tendencia modernizadora experimentó un cambio, orientándose hacia una tendencia que privilegió el mercado y la concepción de la educación como un bien de consumo.

Debe tenerse presente que el golpe de Estado de 1973 marcó un punto de quiebre en la historia del país y en la educación superior chilena. Este se expresó en una serie de eventos que impactaron a las universidades existentes, tales como la intervención en su gestión, la destitución de autoridades académicas elegidas, la eliminación de

las organizaciones estudiantiles representativas, el cierre de carreras –particularmente del área de las ciencias sociales- y persecución a académicos y estudiantes. Asimismo, se produjo una disminución de la cobertura de la educación superior, que venía en ascenso (Briones *et al*., 1984, Garretón y Martínez, 1985). Tal como lo expresan los autores Cristian Aedo y Luis Eduardo González:

> Así se llegó a la situación existente en 1973. La instauración del gobierno militar tuvo un efecto sobre la educación superior, disminuyendo la cobertura desde un 11,8%, en el año 1973, a un 7,5%, a comienzos de los ochenta. En lo cualitativo, se estableció un control de las instituciones y se redujeron las Ciencias Sociales, las que se trasladaron a centros de investigación independientes...Sin embargo, no fue sino hasta 1981 que una nueva legislación cambió el perfil de la educación superior en el país, con la división de las universidades nacionales en universidades regionales, la creación de instituciones postsecundarias no universitarias y la autorización amplia para abrir nuevas instituciones privadas (Aedo y González, 2004: 65).

El 13 de diciembre de 1980 se promulga el Decreto de Ley 3.541, según el cual el Presidente posee la facultad para reestructurar totalmente el sistema. Las medidas implementadas fueron denominadas como doble apertura del sistema: 1) apertura vertical: referida a la amplitud del sistema (se agregan las instituciones de Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica; 2) apertura horizontal: referida a la regionalización. Como resultado de estas reformas, sobre todo desde 1987, de las ocho universidades existentes en 1980, en 1991 ya era posible encontrar 56 centros de formación técnica, 82 institutos profesionales y 60 universidades.

Consecuentemente, las reformas dictadas a inicios de la década de los 80' transformaron completamente el panorama y sentaron las bases del sistema de educación superior chileno actual. Este nuevo marco normativo contiene las disposiciones sobre derecho a la educación y libertad de enseñanza plasmadas en la Constitución Política de 1980. Así, en una serie de Decretos con Fuerza de Ley del Ministerio de Educación Pública se fijan las normas sobre el funcionamiento y financiamiento de las universidades e institutos profesionales.

Como es sabido, las reformas legales de la década del 80 fueron las que hicieron posible el surgimiento de un nuevo tipo de universidad privada en Chile. El Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1 del 30 de diciembre de 1980, junto con redefinir el concepto de universidad y sus funciones, abrió la posibilidad que éstas pudieran ser fundadas como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro (Fernández, 2008: 1).

Estas nuevas disposiciones, amparadas bajo el principio de la libertad de enseñanza, abren las puertas al ingreso progresivo de inversionistas privados al sistema de educación superior. El DFL N°1 del 30 de diciembre de 1980 del Ministerio de

Educación Pública, que fija Normas sobre el funcionamiento de Universidades, en su artículo 15 señala que "Podrán crearse universidades, las que deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro" (Nueva Legislación Universitaria Chilena, 1981).

Esta legislación no establecía mayores barreras de entrada al sistema. En los hechos, la normativa fijaba requerimientos de orden jurídico propios a la constitución de una corporación de derecho privado, pero no contemplaba mecanismos de control o supervisión estatales al momento de la apertura o inicio de las actividades académicas. Para poder constituirse jurídicamente, la nueva corporación debía dictar alguna de las doce carreras que habían sido definidas como universitarias y que exigían el grado académico de licenciatura para la entrega del título profesional (Fernández, 2008: 2). Según lo instauraba la Nueva Legislación de 1981, que establecía las condiciones a una nueva institucionalidad universitaria, publicados en el Diario Oficial de Chile el año 1980; éstas eran las licenciaturas en Ciencias Jurídicas, Arquitectura, Bioquímica, Odontología, Agronomía, Ingeniería, Ciencias Económicas. Ingeniería Forestal, Medicina, Medicina Veterinaria, Psicología y Farmacia.

Según Brunner (2011) la nueva estructura no daba garantías de calidad, dados los escasos o casi nulos niveles de regulación. El principio filosófico que orienta esta política, consistía en delegar en el consumidor la potestad de elegir o rechazar entre un amplio abanico de ofertas institucionales. La calidad sería un elemento subyacente a la competencia y no era motivo de debate ni de cuestionamiento.

Este nuevo marco normativo, en los hechos, va a refundar el sistema de educación superior chileno. A partir de ahí se van a desplegar una serie de tendencias orientadas a la masificación del sistema con una creciente participación del sector privado, nueva estructura de financiamiento y nuevas dinámicas en el campo de la investigación y de la conformación de núcleos académicos.

> El cambio en el sistema modificó la composición del mismo, segmentándose en tres tipos de entidades académicas: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; cada tipo regulado por un marco normativo específico. Complementariamente al diseño de esta nueva estructura, se permitió el ingreso del sector privado como oferente de programas de pre y postgrado. De este modo, las instituciones tradicionales, vieron el nacimiento de varias decenas de universidades derivadas y privadas que, sumadas a los institutos profesionales y centros de formación técnica, elevaron la oferta académica a niveles inéditos e insospechados (Rodríguez, 2011: 130).

Así, tenemos a la fecha un sistema configurado por 60 Universidades (16 de ellas estatales, 9 privadas con financiamiento estatal y 35 privadas sin financiamiento directo), 44 Institutos Profesionales y 59 Centros de Formación Técnica. Esta

disposición ha generado un mapa heterogéneo de instituciones desplegadas a nivel nacional, con disímiles tamaños, funciones y objetivos.

Si bien se valora el aumento de la cobertura que alcanza al 40%, se cuestionan las asimetrías en calidad de la formación, recursos e infraestructura que esta propia disgregación propicia. En rigor, se trata de un sistema que funciona de manera desregulada y desarticulada, pues en nombre de la autonomía de las instituciones y debido al repliegue del rol orientador y regulador del Estado, cada institución ha operado con plenas atribuciones para definir su oferta y establecer sus estrategias de crecimiento y parámetros de calidad. De hecho, se asume que el principio regulador de la calidad de la educación superior es la competencia y se deposita en el usuario –estudiante que se reconoce como un cliente- la decisión de elegir según las atribuciones de calidad de cada institución (OCDE, 2012).

## 2.2 La Nueva Legislación de 1981 y Gestación de una Industria de la Educación Superior

En 1981, el gobierno de la época bajo un régimen dictatorial, dicta una nueva normativa que fija el funcionamiento del sistema universitario en adelante, la que vendrá a transformar de manera estructural el sistema de educación superior.[5] Hasta ese entonces, existían en Chile ocho universidades, de las cuales seis eran privadas y dos estatales. Entre las primeras se contaban tres instituciones católicas y tres laicas regionales, mientras que las dos estatales tenían su casa central en Santiago además de sedes regionales distribuidas de Arica a Punta Arenas. En este período, la orientación de las universidades era principalmente docente y de formación profesional.

> Desde 1981 en adelante se ha ido configurando un verdadero mercado de educación superior que descansa, por una parte en un Estatuto Autoritario y en una regulación del mercado por la otra. No es, entonces, de sorprender que el 'sistema' presente numerosas y graves inconsistencias (Alvayay, 1998: 10).

Como se verá más adelante, esta mercantilización de la educación superior ha entrado en crisis en los últimos años, cambiando el foco de la preocupación de la cobertura a la calidad. En consecuencia, ha hecho sentir la necesidad de fortalecer los marcos de regulación del sistema y frenar los excesos ocasionados por un mercado desprovisto de controles. La tensión entre regulación, promoción y

[5] Nueva Legislación Universitaria Chilena, Secretaría General Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, 1981.

aseguramiento de la calidad con la fijación de parámetros y estándares de control y fiscalización, cruza el debate en la educación superior chilena actualmente.

### *2.2.1 Las Leyes de Educación*

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) fue publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990, un día antes del restablecimiento de la democracia. Las principales medidas de esta ley fueron la determinación de la libre elección de escuelas, la distribución de recursos públicos subvencionados a la demanda y sin diferenciar entre instituciones municipales o particulares subvencionadas, la descentralización de los establecimientos (municipalización) y la autorización para que los establecimientos puedan seleccionar a sus alumnos (incluso si estos establecimientos eran estatales). También señala que el Estado debe garantizar un sistema gratuito de enseñanza básica pero no se refiere en ninguna parte al deber de garantizar la calidad de la educación.

En lo que respecta a estos requisitos en la educación superior, la ley señala que reconoce los siguientes tipos de instituciones de educación superior: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Solamente los establecimientos estatales deben ser creados por ley. Esta ley constituyó el marco en el cual se desarrolló el sistema educacional chileno. En el artículo 32 de la LOCE se establece la existencia de un Consejo Superior de Educación (CSE), el cual surge como organismo independiente con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República mediante el Ministerio de Educación. Años más tarde, este Consejo fue reemplazado en el 2009 por el Consejo Nacional de Educación.

Es este Consejo el encargado de entregar el reconocimiento oficial a las instituciones recién creadas otorgándoles la autonomía. Este proceso consiste en la aprobación del proyecto institucional que debe establecer sus principios orientadores, estructura de gestión, mecanismos de autorregulación y oferta académica. El proceso de evaluación mide el avance del proyecto educativo variables docentes, didácticas y técnico-pedagógicas, programas de estudio, infraestructura y recursos económicos. Las nuevas entidades deben presentar al Consejo un Proyecto de Desarrollo Institucional que debe ser evaluado en un plazo de 90 días. La verificación de este proyecto se efectúa por el mismo Consejo cada seis años (realizando también evaluaciones parciales anuales).

Todos los establecimientos que luego de seis años reciban la aprobación del Proyecto por parte del Consejo adquieren autonomía y la posibilidad de otorgar títulos de los diversos grados académicos. En caso de reprobación, las entidades pueden optar a cinco años más para generar las condiciones para la aprobación del proyecto.

Mientras obtienen la autonomía, deben ser acompañadas por otra institución que examina el proceso de otorgamiento de títulos y grados (Aedo y González, 2004; OCDE, 2012).

Para crear una institución de educación superior es necesario indicar al Ministerio de Educación los siguientes datos: individualización de sus organizadores, indicación del nombre y domicilio de la entidad, fines que se propone, medios económicos que dispone, disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, los títulos profesionales y grados académicos de licenciado que otorgará inicialmente y las disposiciones relativas a la modificación de estatutos. Solamente por presentar una copia autorizada al Ministerio las universidades adquieren personalidad jurídica. Luego de los 90 días en que el Ministerio debe responder a la solicitud, en caso de reprobación, el nuevo establecimiento puede optar a 60 días más para obedecer las disposiciones correspondientes. En caso de no cumplir nuevamente con los requisitos mínimos, se elimina la personalidad jurídica de la universidad.

La ley señala como condiciones para la revocación del reconocimiento del Estado a las universidades las siguientes infracciones: no cumplimiento de los objetivos estatutarios, realización de actividades contrarias a la moral, al orden público, las buenas costumbres y a la seguridad nacional, cometer infracciones graves a sus estatutos y otorgar títulos profesionales de aquellos que requieran haber obtenido previamente el grado de licenciado.

La Ley General de Educación (LGE) publicada el 2009 – que deroga la LOCE – surge del Acuerdo por la Calidad de la Educación, como producto de las manifestaciones de los estudiantes secundarios durante 2006. Si bien esta nueva normativa constituye un avance con respecto al anterior, igualmente reitera y radicaliza el carácter subsidiario y observador del Estado. El problema de la calidad se entiende nuevamente como la elaboración de mecanismos de comparación entre entidades en un contexto de competencia y mercado. Es necesario destacar que el concepto de calidad – al igual que en la LOCE – no posee definición concreta. Se presupone que el Estado observa mientras que el mercado regula, lo que está alineado con los dogmas de una economía neoliberal.

En la LGE el Consejo Superior de Educación es reemplazado por el Consejo Nacional de Educación. Cabe mencionar que la estructura del Consejo – como se contemplaba en el proyecto de ley originario – no está todavía completa: no existe ni la Superintendencia, ni la Agencia de Calidad de la Educación Superior, que vendría a unificar las funciones de licenciamiento y acreditación. Las funciones que el Consejo debe cumplir, en el campo específico de la educación superior corresponden mayormente a administrar el sistema de licencias de las nuevas

instituciones, verificar el desarrollo de los proyectos institucionales, examinar las asignaturas impartidas por las instituciones sujetas a licencia, solicitar al Ministerio la revocación de reconocimientos oficiales y apoyar al Ministerio en los procesos de cierre de instituciones.

### *2.2.2 La doctrina neoliberal*

Todos estos cambios fueron facilitados por el marco político-económico que prevalecía en Chile, con la instauración formal del neoliberalismo, lo cual comenzó con las políticas estructurales llevadas a cabo por la dictadura desde 1979. Estas políticas son conocidas como "Las siete modernizaciones". Ya en 1975 con el Programa de Recuperación Económica Nacional se había pretendido corregir la inflación, liberalizar el mercado y equilibrar el presupuesto fiscal. En 1979 se agregaron las siguientes reformas estructurales: 1) privatización casi total de los sectores salud, educación y previsión social (formalización del carácter subsidiario de estos sectores); 2) regionalización del sistema judicial y el aparato burocrático/administrativo; 3) desregulación del trabajo.[6]

En gran parte, el modelo se sostenía sobre la premisa de que la intensiva intervención estatal del periodo 1930-1973 había creado fuertes trabas al desarrollo. La solución de las deficiencias de las décadas anteriores, (inflación, lentitud de crecimiento, ausencia de ahorro e inversión, ineficiencia y baja productividad, obedecían a este error fundamental) era desestatizar la economía y abrir al mercado la posibilidad de su auto-regulación.

La recuperación económica experimentada en la segunda mitad de la década de 1980, sumada a la tendencia global hacia las economías de mercado, permitió finalmente legitimar parcialmente el modelo. "Así, al iniciarse la transición a la democracia en 1990, el país asistió a la paradoja de que muchos de éstos [anteriores detractores al régimen militar], instalados ahora en los principales puestos de formulación y conducción de la política económica, optaran por preservar algunos rasgos esenciales de la ortodoxia neoliberal (reconocimiento del mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos, subsidiariedad del Estado frente a la iniciativa privada, defensa de los equilibrios macroeconómicos), aunque con una mayor sensibilidad frente a las inequidades sociales que ésta obviamente fomenta, la denominada "deuda social" (Salazar y Pinto, 2002: 60).

---

[6] Para profundizar en la política económica del gobierno de Pinochet ver: Sergio De Castro (1992), *"El ladrillo": bases de la política económica del gobierno militar chileno*; Ricardo French-Davis (1999) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*.

### *2.2.3 El financiamiento de la Educación Superior*

Uno de los aspectos neurálgicos del nuevo ordenamiento guarda relación con la política de financiamiento de la educación superior. La nueva estructura reducía la participación del Estado en la cobertura de los presupuestos institucionales, lo que en los hechos obliga a las universidades al autofinanciamiento de sus funciones y actividades. Por ende gran parte del gasto en educación superior es realizado por actores privados. Según el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior del año 2008, la inversión en educación superior alcanzaba el 2,1% del PIB, de los cuales un 0,3% correspondían a financiamiento público y un 1,8% se originaba en financiamiento privado. Esto quiere decir que un 86% del gasto en educación superior es privado y recae principalmente en los propios estudiantes y sus familias (Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2008).

Esta inversión se traduce en el pago de aranceles, los que resultan altamente onerosos. El gasto público por alumno, disminuyó entre los años 1999 y 2005, dado que el aumento de recursos fue menor al aumento de la cobertura. Como señala el citado informe, el Consejo tuvo a la vista referencias que confirman que el ingreso autónomo per cápita de las familias, con la única excepción del quinto quintil, no alcanza para cubrir los aranceles de la educación superior, especialmente universitaria.[7]

El aporte fiscal distingue dos fuentes, las que son conocidas como Aporte Fiscal Directo (AFD) y Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Según la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, el AFD,

> (…) es el más importante instrumento de financiamiento basal que el Estado destina a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante de acuerdo con indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia.8

Los recursos correspondientes al AFD, son la principal fuente de financiamiento que reciben las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH). Este constituye uno de los pilares de exclusividad de las universidades pertenecientes al CRUCH. Hay que señalar que por criterios históricos (95%) y de productividad (5%), el AFD en un

[7] Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2008, p. 78.
[8] Extraído de www.divesup.cl

porcentaje significativo se concentra en la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Por su parte el AFI,

> (…) es asignado anualmente por el Estado a todas las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el MINEDUC como Instituciones de Educación Superior (IES), que admitan a los 27.500 mejores puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios.[9]

Al AFI pueden optar no sólo las universidades, sino también los IP y CFT. Al no ser exclusivamente destinado a universidades tradicionales, éstas compiten de igual manera por esta fuente de financiamiento con universidades privadas, con las cuales disputan la captación de los 27.500 mejores puntajes que ingresan a la educación superior.

Así, al revisar la distribución de AFI para el año 2012, entre las 20 instituciones que lideran la captación, nos encontramos con 7 universidades privadas fundadas con posterioridad a 1981, las que superan incluso a universidades de amplia tradición como son la Universidad Austral de Chile y la Universidad Católica del Norte, ambas pertenecientes al CRUCH.

Cabe consignar que hay varias universidades estatales que no aparecen entre las 20 instituciones que reciben más AFI, y que son instituciones que se ubican fundamentalmente en regiones de los extremos norte y sur del país como la Universidad de Tarapacá, Universidad Nacional Arturo Prat, Universidad de Magallanes, Universidad de Los Lagos, Universidad de Atacama, entre otras.

Este esquema de financiamiento, en líneas gruesas no hace distinción entre universidades de propiedad estatal o privada. Por ende, incluso las universidades del Estado deben someterse a esta nueva estructura orientada al autofinanciamiento. Así las cosas, en promedio, el Estado no cubre más allá de la quinta parte de los presupuestos de las universidades del Estado, obligándose éstas a generar recursos por otras vías: aranceles estudiantiles, fondos concursables, venta de servicios, asistencia técnica, creación de diversas unidades de negocio, expansión de la oferta de postgrados y formación continua, ley de donaciones, entre otros mecanismos.

El rol más pasivo que ha jugado el Estado en el escenario de la educación superior, se debe entre otros motivos, a que la legislación de 1981 le impide una acción más

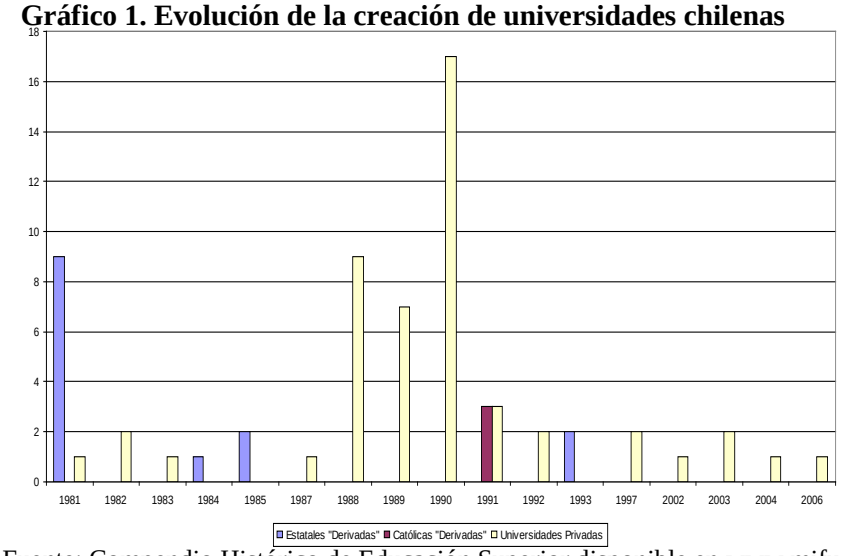
[9] Extraído de www.divesup.cl

presencial, aunque tampoco ha buscado una participación más decisiva en el sector debido a los problemas de financiamiento adicionales que ello podría implicar. Podría decirse que el Estado se ha automarginado, asignándose un rol secundario (Hawes y Donoso 1995: 132).

### *2.2.4 La industrialización de la oferta de educación terciaria*

Lo anterior, conlleva que el conjunto de instituciones del sistema de educación superior compitan en el mercado de la educación terciaria por la captación de estudiantes/clientes, a quienes deben seducir con la prestación de sus servicios académicos/profesionales, lo que exacerba el despliegue de estrategias de marketing trasladadas desde otras áreas de negocio. Se verá más adelante que la gestación de este mercado competitivo por captar estudiantes y recursos, tiende muchas veces a desnaturalizar las funciones tradicionales de las universidades e incorpora progresivamente mecanismos e indicadores de productividad ligados a la lógica del consumo y la industria de la venta de productos.

**Gráfico 1. Evolución de la creación de universidades chilenas**

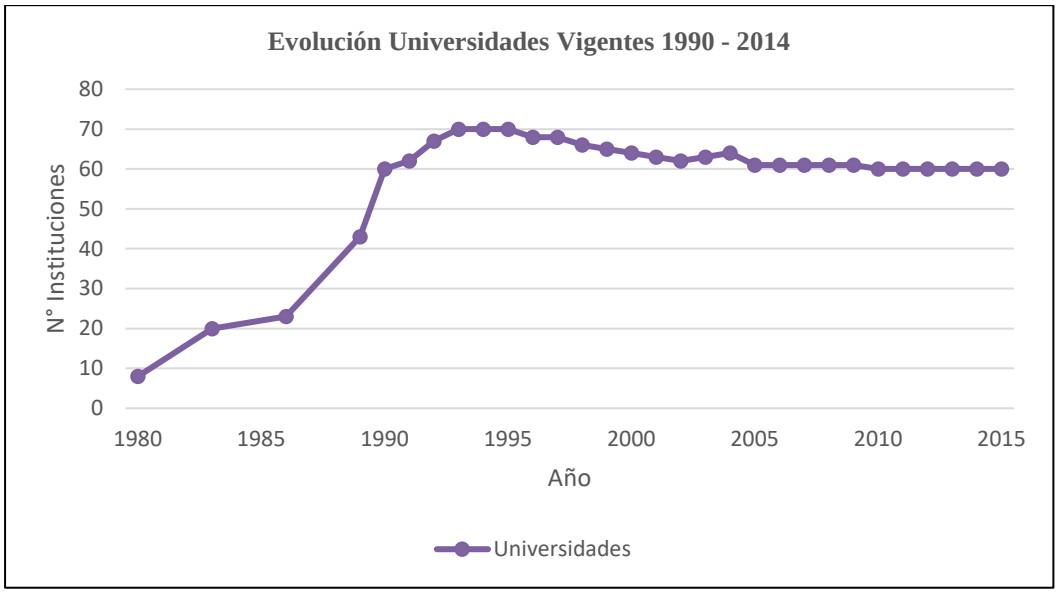



Fuente: Compendio Histórico de Educación Superior disponible en www.mifuturo.cl

La creación de universidades privadas a partir de 1981 fue bastante prolífica, viviendo su momento de mayor crecimiento a finales del gobierno militar. Esto se debería, según Fernández (2008), a la presunción de que al retorno de la democracia se harían más estrictos los requisitos para fundar una nueva universidad. El gráfico 1 muestra la evolución en la creación de universidades a partir de 1981.

Fue así como de un panorama universitario bastante acotado con solo ocho universidades y una matrícula total que alcanzaba los 120.000 estudiantes aproximadamente, en la actualidad en Chile tenemos uno con 163 instituciones de educación superior, de las cuales 60 son universidades (ver gráfico 2) y una matrícula de 1.215.413 con una cobertura bruta de 60% (SIES, 2014).

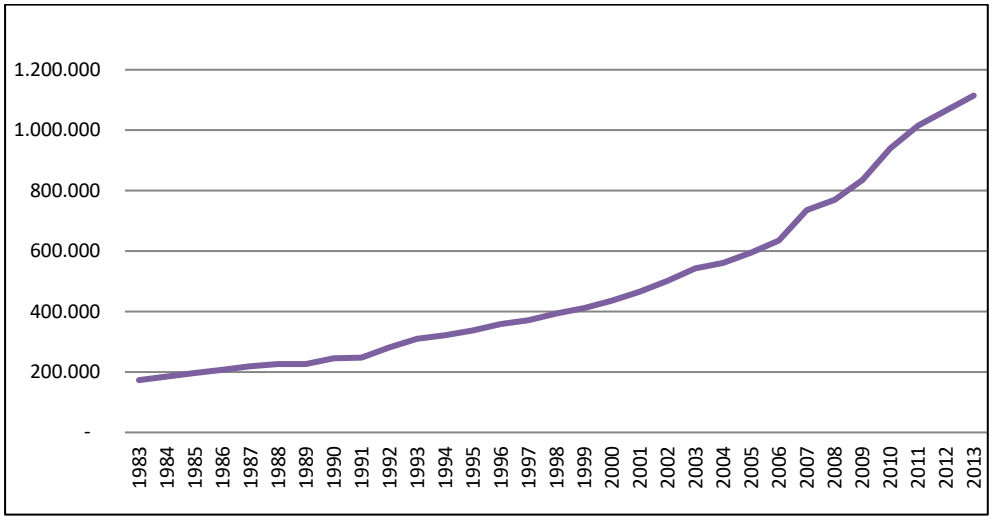
**Gráfico 2. Evolución Universidades Chilenas 1980 a 2014**




Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Histórico SIES 2015 y D. Uribe (2004).

Esta expansión del sistema posibilitó, como se ha dicho, un incremento en la cobertura superando a partir del año 2011 el millón de estudiantes en educación superior. La curva de crecimiento, como se aprecia en el siguiente gráfico, es particularmente significativa a partir de la década del 2000.

**Gráfico 3. Evolución de la matrícula total de pregrado (1983-2013)**




Fuente: Compendio Histórico de Educación Superior disponible en www.mifuturo.cl

La formación continua y de postgrado también ha tenido un crecimiento importante. Si se aprecia la evolución de la matrícula en los programas de postgrado en el período 2000-2013, vemos que esta ha crecido más de seis veces. Esto en el papel impone nuevos requerimientos a las instituciones en materia de innovación, capacitación y desdoblamiento del cuerpo académico para impartir docencia de pre y postgrado, políticas de desarrollo orientadas a la creación y la generación de conocimientos a través de la investigación, internacionalización de la oferta académica, etc.

En un desglose de la matrícula por tipo de institución, se aprecia que las universidades privadas tienen a la fecha más estudiantes que las universidades del CRUCH y que el crecimiento ha sido más vertiginoso en los IP y CFT.

De acuerdo a los antecedentes analizados por el académico de la Universidad de Santiago Víctor Salas (2011), las universidades privadas nacidas con posterioridad a 1981, son las que captan mayores ingresos económicos por concepto de docencia de pregrado, en contraste con las llamadas universidades tradicionales. En 2001 las universidades privadas captaban el 39,2% de los ingresos del pregrado, mientras que en el 2009 recibían el 54,9% de esos ingresos (MM$ 667.397,5 en pesos de diciembre de 2009). Este crecimiento de las privadas por sobre las tradicionales se asocia más al aumento del número de carreras y cupos (efecto cantidad) de las privadas que al aumento de sus aranceles reales (efecto precio) (Salas, 2011: 14).

En el mismo estudio se puede observar que entre las 10 universidades que más ingresos captan por concepto de matrícula y arancel se encuentran 7 privadas nacidas con posterioridad a 1981. Esto indudablemente lleva a concluir que, en Chile, las universidades privadas han logrado concentrar gran parte del crecimiento en matrícula y en ingresos por concepto de arancel, cuestión que hace de la industria de la educación superior, un sector muy pujante y expansivo de la economía (Salas, 2011).

Otro aspecto a considerar, es que si bien todos los segmentos sociales han incrementado su cobertura, la expansión en los últimos años ha sido considerable en los quintiles más vulnerables. Según el Informe OCDE 2009, en el período 1990-2006, la extensión de las oportunidades para acceder a la educación superior aumentaron considerablemente, lo que permitió cuadruplicar la participación del quintil más bajo y casi triplicar la del segundo quintil más pobre. No obstante ello, este segmento tuvo mayor participación en los Centros de Formación Técnica y bastante menor en los Institutos Profesionales y Universidades (Educación Superior en Chile, Informe OCDE 2009: 81-83).

Estas tendencias han marcado 3 situaciones. En primer lugar, ha abierto un debate en torno al marco institucional. Hay instituciones y expertos que sostienen que el

CRUCH como estructura no da cuenta de la diversidad del sistema y que debiera crearse una nueva institucionalidad que aglutine al conjunto de actores involucrados. En rigor, hasta ahora, no existe ninguna instancia que articule un sistema de manera integrada (Bernasconi *et al*., 2014; Educación Superior en Chile, Informe OCDE 2009).

En segundo lugar, el aumento en la cobertura incrementó la demanda por fuentes de financiamiento y ayudas estudiantiles. Esto ha tensionado a 3 instancias: por una parte el movimiento estudiantil, que demandó periódicamente desde fines de los años 80' aumento de recursos para becas y créditos; las universidades, que no tenían capacidad de respuesta con recursos propios a estas crecientes demandas; y los gobiernos de turno, que se veían obligados a inyectar recursos para el fondo de becas y créditos.

Para dar respuesta a la creciente necesidad de fondos, durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), se impulsaron los Créditos CORFO[10] y el Crédito con Aval del Estado (CAE).[11] Estos podían utilizarse en cualquier institución, agregándose para el caso del CAE la condición que la institución debía estar acreditada. Ambos tenían por objeto allegar nuevos recursos y diversificar la matriz crediticia. A su vez, los mismos incubaron otra problemática que va a quedar en evidencia en las movilizaciones sociales del año 2011, cual es el endeudamiento con el sistema bancario y las altas tasas de interés que se derivan de los créditos antes mencionados.

En tercer lugar, la diversidad de instituciones hizo visible algunas diferencias en materia de calidad de los procesos formativos. Ello, aparejado con algunos incumplimientos de instituciones en sus compromisos con los estudiantes matriculados, hizo patente la necesidad de incorporar algunos mecanismos y procedimientos que velasen por la calidad de la formación impartida. En ese marco es que se van a empezar a desarrollar desde fines de los años 90' algunas discusiones encaminadas a impulsar un sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior chilena. Dichas discusiones decantaron en la aprobación el año 2006 de la Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad.

[10] Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es una agencia del Gobierno de Chile, creada en 1939, que depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Su función oficial es apoyar el emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país, oportunidades para todos, contribuyendo al desarrollo económico y combatiendo la desigualdad en Chile.

[11] El Crédito con Aval del Estado, es un beneficio establecido por ley que consiste en la entrega un crédito del sistema financiero , para alumnos que ingresen a primer año que cursen alguna carrera profesional en un establecimiento acreditado y perteneciente al sistema de créditos con garantía estatal en Chile de la educación superior.

## 2.3 El Tema de la Calidad como Necesidad Sistémica

Como se señaló en el capítulo uno, la preocupación por la calidad ha estado presente desde el origen de las universidades (Van Vught, 1993), lo que ha cambiado ha sido la autoridad que asigna a las instituciones particulares la misión de certificar los niveles de obtención y la obligación de proporcionar a los estudiantes los conocimientos (Neave, 1994, 2001). Lo que hoy llamamos evaluación de calidad mediante revisión por pares tiene su origen en prácticas de las universidades medievales de Oxford y Cambridge Este mecanismo, vigente al día de hoy, es un instrumento que "enfatiza las dimensiones intrínsecas de la calidad de la educación superior y la investigación científica" (Van Vught, 1993: 79). La evaluación intrínseca debe completarse con una de carácter extrínseca, la cual se asocia con la rendición de cuentas a grupos de interés, lo que parece tener dos dimensiones: cumplir con los propósitos y demostrar que han sido cumplidos (Van Vught, 1993). Durante este periodo de expansión de la oferta y desregulación, de parte de entidades del Estado resurge y se intensifica la preocupación por la calidad de la educación que se ofrece, creándose instancias externas a las universidades, que certifican su calidad.

### *2.3.1 Crecimiento desregulado: la necesidad de cautelar la calidad*

Los organismos extra universitarios han debido afrontar sucesivas crisis que han puesto en tela de juicio su función como entes reguladores. A modo de ejemplo, se pueden citar cuatro problemáticas de corte estructural:

Primero, la expansión de instituciones de modo desregulado ha hecho que las mismas no logren controlar variables asociadas a su propio crecimiento y desarrollo. Así, la proliferación de carreras, el aumento de cupos y a la larga de matrícula (en pos de autofinanciarse), no va acompañada necesariamente de estructuras de gestión que se autorregulen, de inversión en infraestructura y recursos educacionales, de fortalecimiento del cuerpo académico y de mejoramiento de índices de productividad (publicaciones, investigación, etc.). Por ende, se ha privilegiado un proceso expansivo de modo inorgánico, donde las propias instituciones fueron perdiendo progresivamente el control del mismo.

Asociado a lo anterior, esta expansión implicó la apertura de sedes regionales a lo largo y ancho del país. Aquí el problema central, tanto para las universidades como para las entidades externas, era demostrar que en cada sede existía una equivalente calidad de los procesos formativos, cuestión no fácil de evidenciar (Gaete y Morales, 2011).

Se debe reconocer que este problema era transversal al conjunto de instituciones. Así, hay universidades estatales, que estando ubicadas en una región determinada, abrieron sedes en otras regiones del país (es el caso de la Universidad Arturo Prat, y la Universidad de Los Lagos). Por otro lado, universidades privadas e institutos profesionales, también tenían presencia en varias regiones del país. Otra fórmula, fue poner en marcha institutos asociados a las universidades, los cuales se abrían en varias regiones o tenían varios campus en la región metropolitana. También, existieron instituciones que sin abrir sedes, impartieron programas específicos de modo acotado en algunas regiones.

Para formarse una idea, el año 1980 había, como se ha señalado, 19 sedes a nivel nacional, las que al año 2000 habían aumentado a 400 y al 2013 llegaban a las 552 registradas por el Consejo Nacional de Educación, CNED. Al decir registradas, hay que tener en cuenta de un eventual subregistro porque las instituciones usan diversas figuras para expandirse. Llaman "versiones" a la implementación de un plan de estudios fuera de su casa central, en ocasiones en salones de hotel u otros recintos arrendados temporalmente con la función específica de impartir la docencia lectiva. Ello implica trasladar los docentes desde la casa central y gestionar de modo centralizado y con apoyo tecnológico la administración académica del programa. Esto es muy usual en programas de postítulo y postgrado, dado que se ha ido autorregulando en el caso de las carreras profesionales.

Cabe consignar, que según el CNED, a partir del año 2008 se contabiliza "Sede" en función de la presencia de una Institución en una ciudad, de modo tal que más de un local o campus en una misma ciudad será considerado una sola "Sede".

Es decir, por diversas vías, la proliferación de sedes universitarias abiertas a nivel nacional, generó una fuerte y descarnada competencia por la captación de nuevos estudiantes. Se configuró de este modo una industria de tal magnitud que prácticamente en cada comuna del país había una sede universitaria.

En tercer lugar, esto decantó en una preocupación por la saturación del mercado de profesionales. En ese sentido, hay carreras que contaban con un número considerable de matriculados y titulados, lo que las fue tornando en áreas especialmente saturadas (Brunner, 2009c). Es el caso de carreras como Periodismo o Psicología, lo que ha generado la preocupación de los colegios profesionales (Bernasconi y Rojas, 2004). Por último, un ejemplo extremo que retrata la profundidad de esta crisis de la desregulación, es el hecho que se dicten carreras que no cuentan con campo laboral definido. Situaciones de este tipo estallaron con el ya célebre caso de la carrera de Criminalística que se dictaba en dos instituciones, una privada y estatal respectivamente.

Con todo lo anterior, se hacía evidente la necesidad de impulsar políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad, que fueran neutralizando por dicha vía, los procesos de desregulación que imperaban en el sistema de educación superior.

### *2.3.2 ¿Aseguramiento de la calidad o acreditación?*

Los distintos episodios críticos que se hacen evidentes a comienzos de la década del 2000 refrendan la necesidad de instaurar un sistema que vele por la calidad académica de las instituciones y de los procesos formativos. Estas ideas empiezan a tomar forma cuando se comienzan a diseñar e implementar procesos experimentales orientados a la acreditación de programas académicos.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (en adelante SNAC-ES) tiene aproximadamente 15 años. En 1999, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), con el fin de diseñar y proponer un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior y de conducir procesos experimentales de acreditación. Así, se establecieron las bases para un modelo y un sistema de aseguramiento de la calidad. El año 2006, en el marco de las políticas para el mejoramiento de la educación superior en Chile, se promulga la Ley 20.129 de aseguramiento de la calidad y se crea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile). Con posterioridad se sumaron agencias privadas con el objetivo de acreditar programas de pregrado y magíster. El otorgamiento de la autonomía (Licenciamiento) a las universidades nuevas siguió en manos del Consejo Nacional de Educación (CNED, ex CSE).

Existe consenso en el medio especializado de que el SNAC-ES ha favorecido la instalación de un conjunto de mecanismos al interior de las instituciones de educación superior orientados al mejoramiento de la calidad. Así, se reconocen avances en torno a la gestión de la información, una mejor disposición a la "rendición de cuentas" y la progresiva instauración de una cultura autoevaluativa (Lemaitre *et al*., 2013; Scharager *et al*., 2012). Sin embargo, también resulta evidente que estos procesos han derivado en una creciente burocratización e instrumentalización de la gestión académica, cuyo fin último es conseguir la acreditación, lo que se homologa a una "garantía o sello de calidad". Esto claramente es una distorsión de los propósitos originales del SNAC-ES.

Las condiciones descritas han llevado a las instituciones a crear y/o fortalecer aparatos de gestión académica y administrativa abocados a la coordinación de información institucional y sistematización de procesos orientados a la acreditación. En muchos casos se han creado Direcciones de Acreditación o Aseguramiento de la Calidad, de Planificación, Desarrollo y Análisis Institucional o Vicerrectorías, lo

cual ha demandado el surgimiento de nuevos actores con funciones administrativas cada vez más especializadas, como los que forman parte de esta investigación.

La Ley 20.129 es la que enmarca el funcionamiento del sistema. Aquí, si bien no se define explícitamente la calidad, se infiere su significado a partir de dos premisas: una evaluación de la consistencia interna y una evaluación de la consistencia externa.

Según dictamina la Comisión Nacional de Acreditación, la acreditación tiene por objeto fomentar y dar garantía pública de la calidad de las instituciones de educación superior, programas de pregrado y programas de postgrado a través de ejercicios sistemáticos de evaluación (Comisión Nacional de Acreditación: Reglamento de Acreditación Institucional, 2013: 2).

La citada legislación y sus marcos normativos derivados, establecen la acreditación institucional de carácter voluntario para universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Junto a ello, existe la acreditación de programas académicos. Esta última cubre carreras técnicas y profesionales, programas de magíster y programas de doctorado. La acreditación de programas también es de carácter voluntario, a excepción de las carreras de Pedagogía y Medicina, las cuales están obligadas a someterse a procesos de acreditación.

Actualmente, los organismos encargados de otorgar la acreditación son la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile) o alguna de las ocho agencias privadas autorizadas para funcionar.[12] La CNA-Chile es la única instancia encargada de acreditar instituciones y programas de doctorado y, a partir de abril de 2016, es la única agencia que puede acreditar carreras de pedagogía, producto de un cambio en la legislación. En tanto las agencias privadas pueden acreditar carreras técnicas, profesionales y programas de magíster. Para ello deben contar con una autorización de la CNA, instancia que determina en qué nivel de formación y en qué área de conocimiento la agencia puede acreditar programas.

Los procesos de acreditación tienen un conjunto de procedimientos establecidos. Estos contemplan 3 momentos gruesos:
a) proceso de autoevaluación;
b) evaluación externa por pares evaluadores; y

[12] Las agencias privadas son las siguientes: Acredita CI, Qualitas, AADSA, Acreditadora de Chile, AEspigar, Acreditacción, Akredita QA, Ápice Chile y ADC. La Agencia Akredita QA no obtuvo la renovación de la licencia para funcionar como agencia acreditadora reconocida, el año 2015.

c) decisión de acreditación a cargo de organismo competente.

En primer lugar, la institución o programa debe desarrollar un proceso de autoevaluación en el cual examine de manera autocrítica el grado de cumplimiento de una serie de criterios de evaluación que están previamente definidos en la normativa y por tanto son de conocimiento público. Se espera que estos procesos de autoevaluación consideren la participación de distintos agentes partícipes del quehacer institucional o del programa (autoridades, académicos, estudiantes, equipos de gestión, titulados, empleadores) y que desarrollen una metodología que les permita levantar juicios evaluativos y conclusiones compartidas. Este análisis autoevaluativo dará pie a un informe, el que será entregado a la instancia encargada de la evaluación externa.

Luego, el informe de autoevaluación más un conjunto de anexos que incluyen información documental, indicadores estadísticos, documentos y normas que formalizan lo declarado en el informe y un conjunto de evidencias que respaldan los juicios evaluativos, es entregado a la instancia encargada de coordinar la evaluación externa (CNA-Chile o alguna agencia privada). Este organismo propone un comité de pares evaluadores, cuya misión será revisar la documentación y visitar la institución o programa en evaluación, para luego emitir un informe técnico, en que identifiquen las principales características, fortalezas y debilidades detectadas. Este informe puede recibir observaciones de parte de la institución o programa evaluado, como etapa previa a la toma de decisión final.
Por último, el conjunto de antecedentes recopilados es puesto a disposición de una Comisión o Consejo especializado, el que sobre la base de la triangulación de información recogida determina acreditar o no una institución o programa, asignando al mismo tiempo un plazo de acreditación que va de 2 a 7 años en el caso de instituciones, carreras profesionales y técnicas, y 2 a 10 años en el caso de los programas de magíster y doctorado. Esto se plasma en un Acuerdo de Acreditación, que es un documento público y oficial que sintetiza los principales argumentos que sustentan la determinación tomada. Si la institución o programa no queda conforme con la decisión, puede presentar un recurso de reposición ante la misma instancia que lo evaluó previamente o un recurso de apelación ante una instancia superior, que en el caso de la CNA es el CNED y en el caso de las agencias privadas será la CNA.

En cualquier caso, ya sea acreditación de instituciones o programas, el SNAC-ES en Chile, se basa en la evaluación de criterios, centrándose más bien en procesos que en resultados. Esto ha sido materia de discusión, por cuanto la evaluación pone como foco prioritario el cumplimiento de los propósitos declarados por la propia unidad que se somete a acreditación. Es decir, lo que se evalúa es el grado de ajuste entre lo que formalmente declara como misión, objetivos, perfil de egreso según

corresponda, y lo que efectivamente realiza. Esto implica que no se pone atención sobre los resultados obtenidos ni se establecen indicadores de éxito o de logro.

Para comprender mejor por qué éste ha sido el foco de evaluación, debe tenerse presente que en la discusión legislativa de la Ley 20.129 antes de su promulgación, se presentaron más de 800 indicaciones, tendientes a evitar establecer una regulación que para algunos resultaba excesiva, limitando la autonomía y diversidad de proyectos académicos. Esta visión se amparaba en el deseo de evitar que el Estado fije estándares que las nuevas universidades no pudiesen cumplir. El argumento a favor de esto apuntaba también a evitar una homogeneidad de modelos de gestión organizacional amparadas más bien en los esquemas de trabajo de las universidades tradicionales. Los acuerdos políticos entre los sectores representados en el Congreso arribaron entonces a un sistema en que la noción de calidad se verificaba a través de la consistencia interna y del cumplimiento de criterios de orden genérico no estandarizados, lo que estaba en línea con lo que establecen otras agencias internacionales.

Con posterioridad, y en la discusión actualmente en curso, se ha insistido en la necesidad de introducir al menos algunos estándares mínimos de cumplimiento y articular la evaluación de procesos conjuntamente con la medición de resultados. Sin embargo, aún no se ha podido alcanzar el consenso entre las partes involucradas.

El SNAC-ES ha logrado incorporar a la gran mayoría de las universidades a los procesos de acreditación. Pese a ello, del total de instituciones que forman el sistema de educación superior, el 50% no se encontraba acreditado a julio 2014. Cabe relevar, sin embargo, que este porcentaje no se replica mecánicamente a nivel de matrícula, dado que los IP y CFT más numerosos si se encuentran acreditados. Efectivamente, al año 2016 cerca del 90% de la matrícula de educación superior, corresponde a instituciones acreditadas (CNA, 2016).

Existe un bajo nivel de acreditación en IP y CFT. Cabe considerar que este tipo de instituciones ha sido el de mayor crecimiento en matrícula, por lo que preocupa que sea a su vez el menos regulado. Asimismo, hay que consignar que en la mayoría de los casos las estructuras de gestión institucional son de orden básico y no contemplan unidades especializadas en materia de aseguramiento de la calidad o que orienten a nivel general un modelo formativo determinado.

Existe un importante número de universidades privadas post 1981 no acreditadas, de hecho, tres universidades privadas autónomas no se han sometido nunca a un proceso de acreditación institucional. Entre ellas algunas con un significativo número de programas y estudiantes matriculados. También es importante relevar que el promedio de años de acreditación de las universidades privadas, IP y CFT es inferior

a 4 años. Esto permitiría hablar de instituciones no consolidadas e inferir que aun cuentan con debilidades importantes que les impiden aspirar a una acreditación por un período más prolongado.

Otro aspecto a evaluar guarda relación con las áreas de acreditación. En el caso de la acreditación institucional de universidades existen dos áreas obligatorias: Docencia de Pregrado y Gestión Institucional y tres áreas opcionales: Vinculación con el medio, Investigación y Docencia de Postgrado.

Varias universidades (privadas y tradicionales) se acreditan solo en las áreas obligatorias. Se ha instalado, fundamentalmente en el discurso de instituciones privadas, el concepto de ser "universidades docentes", por ende no consideran entre sus funciones la investigación ni la extensión, sino que su rol sería exclusivamente la formación de profesionales. Sin embargo, como se comentó, la capacidad institucional de asegurar la calidad de los procesos formativos no es un problema restringido a las instituciones privadas, pues de hecho varias universidades de las llamadas tradicionales tienen acreditada solo las áreas obligatorias.

Otra problemática que surge del análisis es que las instituciones más frágiles, tienen una baja tasa de acreditación de carreras y programas. Solo acreditan las carreras obligatorias (Educación y Medicina). Esto resulta muchas veces incomprendido por la opinión pública. Ocurre un fenómeno que resulta paradójico, ya que una institución no acreditada puede tener carreras acreditadas. Esto es producto de la desarticulación entre la acreditación institucional y la de programas académicos.
Todo lo anterior significa que las políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad, se han concentrado a nivel de gestión institucional y docencia de pregrado principalmente, dado que son las áreas obligatorias. Sin embargo, no han tenido un correlato en materia de cobertura ni aplicación en las áreas electivas ni en la acreditación de programas académicos.

También preocupa que la acreditación se vaya transformando en un fin en sí mismo, en un rito que conduce a un indicador medible en el mercado o la industria. A juzgar por el uso que se hace de los resultados, la acreditación se ha ido convirtiendo en una lista de chequeo de una serie de "haberes", a cargo de implementarse por una serie de expertos que homologan el quehacer de las instituciones de educación superior a otros sistemas productivos. Preocupa si esto no está en función de generar aprendizaje institucional orientado al mejoramiento, a la instalación de capacidad de autorregulación, de generar reflexión autocrítica sobre la calidad de los procesos formativos. Por eso no resulta antojadizo insistir en la idea de que la acreditación es solo una de las fórmulas tendientes a velar por el aseguramiento de la calidad y en ningún caso la reemplaza.

A requerimiento del Ministerio de Educación, de una evaluación internacional realizada por un comité de expertos de OCDE se recibieron sugerencias para mejorar el SNAC-ES, en sintonía con las observaciones indicadas más arriba. Los expertos de OCDE visitaron y analizaron el sistema de educación superior chileno durante el segundo semestre del año 2012. Desarrollaron un exhaustivo análisis del sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior, cuyos resultados se plasmaron en un informe que sintetiza los hallazgos de la evaluación y entrega recomendaciones para mejorar el sistema (Informe OCDE, 2013). Sin embargo, luego de poco más de dos años de la emisión de dicho informe, con un cambio de gobierno y de orientación política de las nuevas autoridades, aun no se han experimentado cambios en el sistema. Actualmente, se lleva a cabo una discusión a nivel nacional, acerca de un proyecto de reforma de la educación superior, en los ámbitos de la institucionalidad, la calidad y el financiamiento. Las divergencias son tremendas y existe total incertidumbre sobre cómo y cuándo se van a resolver y plasmar en un proyecto de ley.

## 2.4 Las Tensiones Actuales

La educación superior en Chile es un tema de alto interés público. La formación terciaria se ha transformado en uno de los principales motores de movilidad social y la configuración de un sistema, mercado o industria de la educación superior es uno de los temas más controversiales en la actual discusión de la agenda pública. Esto se debe a que el sistema de educación superior que incluye a universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica ha tenido en las últimas tres décadas un crecimiento sin precedentes, tanto en el número de matriculados como en el volumen de instituciones participantes. La cantidad y diversidad de actores involucrados, hace que el desarrollo y los avatares de este nivel de formación afecten o impacten a una mayor cantidad de jóvenes y sus respectivas familias. Desde hace tiempo, las problemáticas de la educación superior chilena, dejaron de ser objeto de preocupación exclusiva de una elite social e intelectual.

### *2.4.1 El debate en torno a la calidad*

Como reconoce el Informe OCDE 2013, nuestro sistema de educación superior tiene dificultades, de las cuales no se puede hacer cargo exclusivamente el SNAC-ES.

El crecimiento desregulado ha traído consigo varios problemas bien conocidos. Estos se han ido acumulando durante un tiempo y son más que dificultades iniciales. La falta de atención a estos problemas generó un creciente descontento entre los estudiantes. Una parte del problema, y una parte importante, es la calidad de la educación superior. Existen puntos fuertes y puntos débiles, pero estos últimos son graves. No se puede esperar que el sistema de aseguramiento de la calidad en la

educación superior proporcione una solución a todos los problemas (la igualdad en el acceso, la relevancia para el mercado laboral, la solidez del sistema) y no se le debería culpar por circunstancias que escapan a su control, pero sí es cierto que el sistema actual no está funcionando tan bien como debería (Informe OCDE, 2013: 11).

El gobierno de Michelle Bachelet, asumido en marzo de 2014, ha promovido desde su programa la necesidad de impulsar una reforma educacional, en todos los niveles, incluyendo por cierto la educación superior. Esto de un modo u otro, busca dar respuesta a las movilizaciones sociales que estallaron en Chile desde el año 2011. Como se señaló, la discusión no se ha zanjado, ya que no hay acuerdo entre los actores del sistema.

El sentido profundo de la Reforma que el país requiere impulsar, y que el programa de gobierno 2014-2018 de la Presidenta Bachelet ha señalado como uno de sus ejes y compromisos principales, es evolucionar desde la lógica de la educación vista como un bien de consumo, regulado por el mercado y determinado por el nivel de ingreso de cada familia, hacia la lógica de la educación asumida como un derecho y un bien social garantizados por el Estado (…) (MINEDUC, 2014). Más adelante el mismo documento agrega compromisos puntuales para dar cumplimiento a los principios declarados.

Durante el primer semestre de 2016 debiera presentarse un nuevo proyecto de ley. En éste, debieran definirse los cambios que permitirán modificar el paradigma con el que ha operado el sistema durante las últimas décadas, siendo prioridad establecer un sistema público de educación superior articulado, cooperativo, robusto, con incentivos que protejan y promuevan la calidad de las instituciones de educación superior (IES). En definitiva, un sistema que se constituya a partir de una ética pública que emana de la responsabilidad de formar profesionales y ciudadanos para el país.

El marco regulatorio y la fiscalización, la institucionalidad pública, el modelo de financiamiento de las instituciones de educación superior, la gratuidad para los estudiantes, los sistemas de ingreso, los modelos de gobernanza y el sistema de evaluación y certificación de la calidad son todos elementos fundamentales de esta transformación estructural, cuyo impacto es necesario entender de manera sistémica y con perspectiva de mediano y largo plazo (MINEDUC, 2014).

Las movilizaciones encabezadas por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), lograron concitar un amplio apoyo ciudadano, de expertos y de otros actores sociales (profesores, secundarios, gremios, etc.). El eje central de las

demandas estudiantiles se puede centrar en la búsqueda de la educación gratuita y en el fin del lucro.

Si bien año a año, las movilizaciones estudiantiles eran parte del repertorio de conflictos sociales que los distintos gobiernos debían enfrentar, las del 2011 destacan por su capacidad de convocatoria y por poner en el debate público y agenda de discusión la necesidad de transformaciones profundas en educación superior. Así lo reconoce por ejemplo el Consorcio de Universidades Estatales (CUECH) que pone en el tapete la necesidad de fortalecer la educación pública.[13]

El movimiento estudiantil ha vuelto a posicionar en el ideario público la conciencia del rol fundamental que desempeña la educación pública en la consolidación de los principios y valores colectivos que sustentan la democracia y la garantía de los derechos fundamentales en nuestra sociedad.[14]

El futuro de la educación superior estatal es un tema que concentra mucha atención, porque las universidades estatales compiten en desigualdad de condiciones con instituciones privadas. Algunas de las razones de esta incertidumbre de la educación superior estatal son la preeminencia de los mecanismos de mercado, el menor financiamiento y las restricciones burocráticas que las han obligado a autofinanciarse, incluso poniendo en riesgo su misión pública. El mercado introduce una variable perversa cuando nos referimos a la educación, porque no se trata de un bien de consumo, sino de un derecho social que se debe garantizar (CUECH, 2013: 6-7).

Como se señaló anteriormente, durante la década de los 90' e inicios de los 2000, las demandas estudiantiles se concentraban en pedir un incremento de los recursos destinados a cubrir las necesidades de becas y créditos. Así, el Fondo Solidario y las ayudas estudiantiles, eran la causal que año a año hacía detonar conflictos a nivel local que luego alcanzaban niveles de articulación nacional. Como las universidades no tenían capacidad de resolver estas demandas, los Rectores muchas veces se hacían parte ante el MINEDUC para solicitar la inyección de recursos adicionales que

[13] Para ahondar en este tema Ver Consorcio de Universidades Estatales de Chile (CUECH) (2013) *Propuestas de las universidades estatales en el marco del nuevo programa de gobierno*; Ver también CRUCH (2015) *Propuestas del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la reforma a la educación superior*.

[14] Para profundizar en este aspecto, ver CONFECH (2015) Principios fundamentales para una nueva educación pública (Documento entregado al Mineduc en Julio 2015). Ver también documento suscrito por rectores, dirigentes estudiantiles y académicos: http://compromiso.cl/compromiso-por-una-nueva-educacion-2/

permitieran dar solución a los conflictos. Esto permitía posponer, vía negociaciones entre las partes, una solución definitiva al tema.

La implementación del Crédito CORFO y el CAE, vino a resolver en parte el problema de generación de recursos. Sin embargo, las altas tasas de interés que implicaban estos préstamos, fueron generando un creciente malestar entre los recién titulados, al momento de comenzar a pagarlos. Esto visibilizó la marcada presencia del sistema financiero en el ámbito educacional, lo que puso en tela de juicio el tema de la usura en un área que para el movimiento estudiantil ha sido históricamente considerada como un derecho social.

Esto empalmó con el cuestionamiento a las transacciones entre privados por la compra-venta de instituciones de educación superior. Un caso emblemático a este respecto es la compra por parte del Grupo Laureate de 3 universidades: la Universidad Nacional Andrés Bello, la Universidad de Las Américas y la Universidad Viña del Mar, las que en conjunto concentran un 12,6% de la matrícula de las universidades el año 2014 (SIES, 2014).

Todo lo anterior, desembocó en movilizaciones que levantaron como consigna el "No al Lucro y la Educación Gratuita". Estas demandas sintonizaron con un creciente malestar en la sociedad chilena que se hizo parte de las mismas. En parte, estas demandas simbólicamente expresan un descontento con un mercado desregulado, que posibilita abusos de grandes grupos económicos en distintas áreas de la economía. Así, no fue difícil conectar estas demandas con la crisis del comercio, donde paralelamente se descubrieron tremendas irregularidades en el manejo de los dineros y créditos de consumo de los clientes, en un caso emblemático de alto impacto en la opinión pública, que llevó a prisión a los empresarios dueños de la empresa involucrada. Este caso y otros del estilo pusieron de relieve la situación de desigualdad generada con la estructura tributaria del país.[15]

Instalado el conflicto educacional, se han abierto varias aristas. Hay cuestionamientos al mecanismo de acceso a la educación superior, encarnado en la PSU,[16] por tratarse de una prueba estandarizada que reproduce las inequidades del sistema escolar. Un conjunto de expertos propuso ante el CRUCH (responsable de

[15] Ver estudio del Centro de Estudios de la FECH. CEFECH, *El poder económico y social en la educación superior chilena*, Santiago, 2014.
[16] La Prueba de Selección Universitaria (PSU) es una batería de pruebas estandarizadas, cuyo propósito es la selección de postulantes para la continuación de estudios universitarios. (http://psu.demre.cl/la-prueba/que-es-la-psu/caracteristicas-psu)

la administración del DEMRE[17]), de implementar un procedimiento complementario que valorase la trayectoria en los colegios, lo que fue conocido como el "Ranking".

En materia de calidad, se ha cuestionado el actual sistema de acreditación. Esto principalmente porque el año 2011, el órgano estatal, encargado de certificar la calidad de las instituciones, se vio envuelto en una crisis particular gatillada por conflictos de interés entre un comisionado (que ejercía la presidencia del organismo) e instituciones que asesoraba, al mismo tiempo que las evaluaba. Esto puso en tela de juicio el conjunto del sistema, el que incluso tuvo aristas judiciales.

Por último con relación al financiamiento, se ha instalado la idea de impulsar la educación gratuita, cautelando como principio su condición de derecho social por sobre un bien de consumo de rentabilidad individual. Para ello, hubo coincidencia entre el movimiento estudiantil y el gobierno actual en la necesidad de aprobar una reforma tributaria que recaude más recursos para financiar esta política.

A la fecha, aun se debate acerca del alcance la misma, es decir algunos estiman que la gratuidad debe abarcar al conjunto de instituciones, sin importar si son estatales, privadas/tradicionales o privadas/nuevas, IP o CFT; otros, que se debe financiar a la totalidad de estudiantes y aun otros opinan que solo se debe financiar a los quintiles de menos ingresos. Aún no está claro por ahora, bajo qué condiciones se financiaría la gratuidad, ¿se financiará la demanda bajo el clásico sistema de cupones (vouchers)[18] como ha sido hasta ahora o se financiará directamente a las instituciones bajo el mecanismo de aporte basal?

Lo que si se ha dicho es que bajo cualquier premisa, la acreditación será una condición a alcanzar para aspirar a fondos públicos. Se habla de pasar de un sistema voluntario a uno obligatorio y de aumentar las exigencias.

---

[17] El Departamento de Evaluación, Medición y Registro educacional (DEMRE), organismo técnico dependiente de la Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile, es el responsable de: el desarrollo y construcción de instrumentos de evaluación y medición de las capacidades y habilidades de los egresados de la enseñanza media en Chile; La aplicación de dichos instrumentos y la realización de una selección inter universitaria a nivel nacional en forma objetiva, mecanizada, pública e informada; La administración del proceso de selección y admisión a la educación superior de las 25 universidades del Consejo de Rectores y las 8 universidades privadas adscritas.
(http://www.uchile.cl/portal/presentacion/asuntos-academicos/demre/presentacion/110082/acerca-del-demre)

[18] Un voucher, en el contexto de la educación, es una modalidad para asignar recursos por parte del Estado. Es un mecanismo de subsidio a la demanda. A cada estudiante se le asigna un voucher para que utilce en la institución de su elección (Aedo y Sapelli, 2001).

Esto último nuevamente plantea el dilema entre el aseguramiento de la calidad como una aspiración autorregulatoria, que apunte al mejoramiento continuo de las instituciones y programas o la acreditación como un fin en sí mismo, que opera como mecanismo de premio/castigo al momento de optar a recursos públicos. Esto último justamente es lo que ha desnaturalizado su finalidad.

### *2.4.2 La transformación del trabajo académico*

Durante los últimos 30 años, las transformaciones y orientación de mercado en las universidades contribuyeron a introducir cambios en el plano de las contrataciones de personal universitario, que incluye a académicos y no académicos. A modo de ejemplo, cabe resaltar que se ha experimentado un aumento de la contratación flexible de docentes, con una proliferación de contratos de jornada parcial, y de personal no académico, en la mayoría de las instituciones. De hecho, el 49% de los académicos tiene contratos por menos de 11 horas y el 71,5% por 22 horas o menos (SIES, 2014). Esto implica que muchas universidades se sustentan en cuerpos académicos muy reducidos en tamaño y tiempo de dedicación, con profesores contratados por horas y con profesionales a cargo de la gestión. Estos últimos ocupan posiciones institucionales de jornadas más extensas y contratos de mayor estabilidad. Un indicador indirecto del aumento de estos profesionales, se puede observar en las bases de datos de contratación de personal no académico con título profesional, de las universidades del Consejo de Rectores. En estos registros se observan incrementos de hasta 182% en la dotación. Sólo algunos casos (4 de 25) registran una disminución de contratos de este tipo de personal (CRUCH, 2010). Parte de este nuevo personal universitario lo compondrían los administradores de mecanismos de aseguramiento de calidad.
De este modo, en condiciones institucionales en que hay una predominancia de cuerpos académicos precarios o débiles, la función administrativa se robustece y puede adquirir una posición jerárquica tal que se puede otorgar un rol hegemónico a la perspectiva gerencial por sobre la académica dentro de las universidades.

Dentro de este marco, los académicos se han integrado a estas transformaciones compitiendo por fondos para investigación, otros convirtiéndose en “académicos profesionales” (Bernasconi, 2008) o, participando del modelo de flexibilización laboral de la docencia, con trabajos académicos de tiempo parcial en distintas instituciones, y otros asumiendo labores de gestión, las que comparten o reemplazan las tareas académicas que han desempeñado hasta ese momento Se trata de una universidad

> “… que se ha trivializado, transmutando su función tradicional de lugar de reflexión crítica y desarrollo del saber para la sociedad moderna para convertirse en una empresa mercantilizada que provee de objetos de consumo; es así que se trivializa la formación,

> vendiéndose como producto masivo; se trivializa la docencia y cualquiera puede ser docente; se trivializa la gestión universitaria, en la cual ya no importan cánones estrictamente académicos sino más bien administrativos y sobre todo subjetivos" (Sisto, 2005: 567).

Siguiendo a Sisto (2005, 2007), esta universidad que funciona con parámetros de empresa privada conforma espacios de precarización de la labor docente en Chile, subordinando al académico frente al "manager", bajo condiciones laborales inestables e insatisfactorias. Además, una buena parte de las atribuciones y espacios de injerencia de los académicos se han transferido gradualmente a personal no académico.

### *2.4.3 La profesionalización de la gestión*

La falta de regulación al crecimiento en la oferta académica de las universidades, entre los años 80 y los inicios de la década de los años 90, por las condiciones ya descritas, llevó a las autoridades de los primeros gobiernos elegidos democráticamente, después de un largo período de régimen dictatorial, a realizar algunas gestiones para cautelar la calidad de la educación superior. Fue así como durante estos gobiernos, se impulsaron una serie de medidas, tales como la creación de instrumentos de financiamiento y estrategias de fomento de la calidad relacionadas con mecanismos de licenciamiento de las instituciones nuevas, procesos de evaluación y acreditación institucional y de programas, y exigencias para entregar información relativa a los principales indicadores institucionales y de programas (Zapata y Tejeda, 2009). A partir de entonces, gradualmente se empezaron a plantear cada vez más demandas de rendición de cuentas a la educación superior, las que en un comienzo fueron canalizadas principalmente por un Consejo Nacional de Educación Superior encargado de autorizar el funcionamiento de las nuevas instituciones y una Agencia Nacional de Acreditación que desarrolló los procesos de acreditación en forma experimental. Con el tiempo, los requerimientos fueron más numerosos por parte del Ministerio de Educación, y las agencias acreditadoras.

Estos requerimientos de información, transparencia, eficiencia y resultados que se empezaron a exigir a la educación superior, han sido influidos por el efecto de una economía globalizada y del modelo económico imperante en el país hasta la fecha. Este modelo ha influido también en los enfoques de gestión universitaria en diversos campos, profesionalizando las funciones administrativas en distintos niveles de las instituciones. De hecho, hay cierta evidencia de que la profesionalización de la gestión ha tenido un impacto positivo en las universidades chilenas, les ha permitido acceder a nuevas fuentes de financiamiento de fondos concursable del Ministerio de Educación, ordenar sus sistemas de gobierno, planificando su desarrollo ante

escenarios inciertos, con estrategias de gestión exitosas en otros ámbitos (Fernández y Stock, 2007). No obstante, sin desconocer el progreso en aspectos administrativos y financieros, los modelos dominantes parecen haber girado la brújula hacia una gestión orientada al mercado participando del proceso de industrialización de la educación superior, regido por valores como la competitividad y la rentabilidad individual. Este enfoque ha traído también algunas consecuencias desfavorables para las universidades, tales como la reducción del subsidio estatal de la educación superior, traspaso de los costos al mercado y las familias de los estudiantes, generación de una estratificación de las instituciones de educación superior en cuanto a aranceles y recursos disponibles, promoción de la competencia entre instituciones; sometimiento a las exigencias de transparencia; aplicación de modelos de eficiencia (hacer más con menos) y rendición de cuentas; todo ello con un consecuente impacto en los sistemas del gobierno y de la gestión de las universidades (Brunner, 2006; Deem y Brehony, 2005; Deem *et al*., 2007; Dodds, 2005; Harris, 2005; Marginson y Rhoades, 2002; Salazar y Leihy, 2013).

Entre los países latinoamericanos, Chile fue uno de los primeros en implementar iniciativas de control externo de la calidad, lo que se llevó a cabo en un marco socio-político con las características ya descritas. Si bien, de acuerdo a la literatura, el fenómeno de introducir la ideología de mercado en las instituciones de educación superior parece haberse multiplicado en distintos países al igual que en Chile (Dill, 2007; Fernández Lamarra, 2004; Mollis, 2003; OCDE, 2012; Stensaker, 2005), la orientación de mercado en la educación del caso chileno, fue favorecida por los lineamientos del gobierno dictatorial que instaló un modelo económico neo liberal desde 1973. Este modelo, cuya influencia se extendió en una buena medida hasta la época de los gobiernos democráticos de los años posteriores, como se ha mencionado, fue también permeando los sistemas de gestión universitaria. En este contexto, la expansión de lógica de mercado, que prevalecía en Chile en los años 80, generó condiciones que hicieron propicia la integración de profesionales dedicados a la gestión de la calidad dentro de las universidades, a la que se subordinaron los académicos (Sisto, 2005). En este escenario, las estrategias de gestión de la calidad de la educación superior que empezaron a instalarse en la década de los años 90, quedan bien representadas por la caracterización que hace Dill (1999) de este tipo de enfoques, que se comentó en el capítulo uno, al revisar los diferentes significados de calidad y las localizaciones de su control. Como ya se señaló, Dill plantea que los mecanismos tradicionales de aseguramiento de la calidad académica en las universidades, han sido típicamente pasivos e implícitos y no se ponían en duda, ya que la universidad se ha distinguido por ser una organización donde la calidad de la enseñanza y el aprendizaje se han mantenido principalmente por la confianza en las normas y tradiciones disciplinarias compartidas y sustentadas por sus académicos. Sin embargo, la evidencia nos muestra que las estructuras tradicionales y procesos de gobierno por el cual la calidad académica se había asegurado históricamente,

están cambiando bajo la influencia de los nuevos instrumentos de la política de rendición de cuentas, que cada vez está más extendida (Dill, 1999). En consecuencia, las demandas externas a las instituciones de educación superior en este periodo, producen cierta tensión en la dualidad que se genera entre el sistema liberal de oferta académica mixta y diversa, y una regulación incipiente del Estado que pone la presión para que se demuestren los resultados esperados, lo cual parece ser más propio de un sistema con un estado evaluador (Neave, 2004).

Sin embargo, no sólo los acontecimientos locales del país fueron influyentes en la profesionalización de la administración de la calidad de la educación en las universidades. Se puede reconocer también, una influencia extranjera en el levantamiento de los sistemas de aseguramiento de calidad en estas instituciones. Como se verá en los próximos capítulos, quienes participan directamente en esta actividad, afirman sentirse parte de un fenómeno global. Probablemente, las universidades creadas después de los años 80, se adaptaron mejor tanto al modelo económico imperante como a la influencia extranjera. Las instituciones nuevas nacieron bajo el predominio de una nueva cultura que puede considerarse como la denominan Yuni y Catoggio (2009) "cultura de la auditoría", que ha impregnado a las instituciones. La cultura de la auditoría privilegia la aplicación de mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y control. Por lo tanto, la incorporación de profesionales no académicos en unidades auditoras internas de la actividad académica, en las universidades privadas creadas en este periodo no constituye un cambio de la misma magnitud que en las universidades que datan de muchos años antes de la década de los 80. Esta orientación hacia resultados que se pueden exhibir, desplaza la ancestral cultura universitaria que comparten las universidades cuya fundación data de más de un siglo. Según estos autores, la cultura universitaria tradicional

> "...se ordena en base a relaciones jerárquicas y jerarquizadas cuya base es el mérito. La estructura de cátedras, el régimen de concursos, la asimetría en las relaciones docentes-alumnos-personal de administración, las diferencias entre campos disciplinares constituyen diferentes mecanismos de distribución de honores académicos que consagran a aquellos que demuestra poseer cualidades personales y profesionales" (Yuni y Catoggio, 2009: 28).

Entonces, la influencia extranjera parece asumirse con naturalidad, acomodándose a las nuevas tendencias y al ascendiente de los enfoques importados. Además, esta influencia se concibe como un intercambio en una sola dirección, desde una postura receptiva más que propositiva o interactiva con el entorno, sin relaciones de reciprocidad. Pareciera que en Chile se confirma la presencia de una de las dimensiones del impacto de la globalización que plantea Dodds (2005), en la medida que se constata el desequilibrio de poder entre las naciones, instituciones y lenguas dominantes y las periféricas, escenario en el cual los países de habla inglesa del

Norte parecen ser el modelo a seguir en estas materias, por los países sudamericanos como Chile.

Por lo general, una orientación al mercado, lleva aparejado un estilo de gestión que privilegia los resultados medidos en productos, y en niveles de satisfacción del usuario, con una administración modernizada y conducida mediante mecanismos propios de lo que se conoce como Nueva Gestión Pública[19] (Fernández y Stock, 2007; Schubert, 2009). Por lo tanto, se entiende que en Chile las influencias del medio extra universitario, tanto foráneas como locales, potenciadas por el modelo económico vigente en la época, fueron determinantes en la creación de nuevas estructuras de gestión de la calidad dentro de las instituciones; se las puede considerar como uno de los efectos derivados de este modelo económico que configuran las condiciones propicias para que se desarrollen nuevas estructuras universitarias para hacer gestión de la calidad de la educación.

[19] En inglés se conoce como New Public Management (NPM).