



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Entre la utopía tecnocrática y la colegialidad académica:
aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas**
Valdés Raczynski, F.

Citation

Valdés Raczynski, F. (2023, October 26). *Entre la utopía tecnocrática y la colegialidad académica: aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3646082>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3646082>

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

Capítulo 2

Cambios y transformaciones del SIAC de docencia en la educación superior chilena

Este capítulo aborda una serie de hechos vinculados a la educación superior en Chile —y a las universidades en particular— que permite visualizar cómo se ha intentado resguardar la calidad de la docencia desde los inicios de la república hasta nuestros días. Con este propósito, se presentan algunos hitos que ayudan a entender la evolución de dicho fenómeno, incluso desde antes que se utilizara el término “calidad” y se formalizara el “aseguramiento de la calidad” en la educación superior. En virtud de su relevancia, estos hitos son abordados con distintos niveles de profundidad. De igual modo, en ocasiones el análisis se centra en personas cuyo quehacer e ideas han jugado un papel importante en el fomento y desarrollo de una educación superior de calidad en Chile.

La cátedra académica, y el catedrático en particular, se presenta como la figura universitaria básica en la primera sección del capítulo. Es el profesor titular de una cátedra quien gobierna sobre un dominio especializado de conocimiento y garantiza —con su propio prestigio y honor— la formación de sus estudiantes. Por tanto, hacia fines del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, es posible advertir —en las ocho universidades que conformaban el sistema nacional de educación superior— que el aseguramiento de la calidad residía fundamentalmente al interior de las instituciones, siendo el catedrático el principal dispositivo de control y resguardo de la calidad de la docencia impartida.

Adicionalmente, los catedráticos participaban en el gobierno de la universidad y con frecuencia se desempeñaban también en otros cargos políticos o de responsabilidad civil, y detentaban, en general, un alto estatus dentro de la sociedad. La influencia y el amplio control que podían ejercer en distintos ámbitos era legitimado, a su vez, por medio del prestigio que les otorgaba la cátedra. No era un sistema perfecto y, desde temprano, su funcionamiento fue criticado en América Latina. Por ejemplo, un agudo observador de la realidad universitaria latinoamericana de esa época, Rudolph Atcon (1961), acusa al monopolio de la cátedra de provocar efectos negativos en las universidades de la región, por cuanto —con frecuencia— las transformaba en “refugio para la incompetencia e indiferencia” (Atcon, 1961: 17). En el caso chileno, la cátedra —de origen principalmente europeo— adoptó desde el comienzo una mezcla de honor meritocrático, fundado en la clase social y la jerarquía del saber. Tempranamente, la cátedra se integró a un órgano mayor, la facultad, lo que posibilitó la introducción de un elemento de control horizontal (entre pares) y una cierta competencia por el prestigio frente a los estudiantes y los propios pares, lo que reducía significativamente su carácter de monopolio desregulado.

La Universidad de Chile fue la primera institución estatal que asumió el compromiso de formar personas bajo estándares de excelencia, siendo reconocida a nivel internacional por su calidad y prestigio hasta la actualidad. Posteriormente se creó la Pontificia Universidad Católica de Chile y luego las siguientes universidades que serían denominadas “tradicionales” (por tratarse de las

primeras en ser fundadas en el país), lo que marca el inicio de lo que podría denominarse un incipiente SEAC, fundamentalmente a través de los exámenes de promoción de cursos y de titulación que ejercía la Universidad de Chile respecto de las otras instituciones. Con el tiempo, el monopolio de los exámenes se torna un asunto debatido desde distintas perspectivas, sobre todo relativas al rol estatal, al de la Iglesia católica y al de las aspiraciones de autonomía y libertad académica de las propias universidades. Sumado a otras disputas políticas e ideológicas, las universidades logran, después de 1950, obtener el derecho para aplicar, de manera autónoma, exámenes de conocimiento y de grados y títulos. De esta forma, podemos decir que el sistema de aseguramiento de la calidad siguió radicado al interior de cada una de las ocho universidades tradicionales, hasta el golpe de Estado de 1973.

La segunda sección del capítulo describe el giro paradigmático que produjo la dictadura militar en la década de 1970, tras los intentos de renovación interna que hicieron las universidades en la década de 1960, inspiradas en el Manifiesto de Córdoba y sus ideas de autonomía, libertad de cátedra, acceso de sectores populares y cogobierno estudiantil. En efecto, la cátedra pierde su autonomía y libertad, transitando primero a una situación restrictiva y luego incierta. El control de la calidad se externaliza y es ejercido por la dictadura a través de la figura de los rectores delegados, quienes intervienen y redefinen la calidad, asociada entonces con la seguridad interior del Estado y la neutralización política de los docentes y sus asociaciones gremiales. Desde entonces, y hasta 1980, el sistema de educación superior ve disminuido su dinamismo y sus niveles de matrícula, retrocediendo significativamente en su desarrollo. En 1981 se introduce la Ley de Universidades, que modifica la trayectoria del sistema con la promoción de nuevos proveedores privados. Ellos configuran un amplio mercado de educación superior, competitivo, variado en su oferta, disímil en niveles de calidad y, muchas veces, ajeno a la cultura académica de las instituciones tradicionales. Desde entonces, se instala en Chile la preocupación por la calidad como una constante en el desarrollo de la educación superior, aunque la mayoría de las propuestas legales para hacerle frente no concitan el acuerdo político necesario para adoptar las soluciones oportunamente. Las consecuencias de estos desacuerdos han repercutido en la evolución de las políticas de calidad de la educación terciaria durante las siguientes décadas.

Desde los años noventa, con el retorno de la democracia, se crea el Consejo Superior de Educación (CSE), para llevar a cabo los procesos de licenciamiento o supervisión de nuevas instituciones, pues la tendencia hacia la masificación del sistema requería mayor orientación y control. Se entendió que el aseguramiento de la calidad dependía —en primer término— de lo que hoy podríamos denominar SIAC de las instituciones y, para fomentar aquello, se introdujeron iniciativas innovadoras que se complementaron con otras de control externo y que llevaron, finalmente, a la consagración legal del SEAC. Los pilotos de acreditación, tanto de pregrado como de postgrado, diseñados y dirigidos por comisiones *ad hoc*, sirvieron de aprendizaje previo y lograron legitimar la operación de un incipiente SEAC.

Sin embargo, a poco andar, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo a cargo del SEAC desde 2006, evidenció una preocupante incapacidad para detectar los cambios y necesidades del entorno y ajustar sus instrumentos y procedimientos. Las críticas fueron particularmente relevantes en los procesos de acreditación institucional, que dejaron al

descubierto malas prácticas, conflictos de interés y falta de un discurso sobre la mejora del sistema, que alcanza un punto crítico el año 2012. Los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) y de Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018-2022) no lograron un diagnóstico acabado y compartido sobre esta situación y, por tanto, tampoco se hicieron cargo adecuada y oportunamente de los problemas. La polarización política instalada progresivamente en la sociedad durante la última década dificultó aún más la posibilidad de alcanzar acuerdos, pese a que, durante el segundo gobierno de Bachelet, se discutió una nueva Ley de Educación Superior (Mensaje Nº 110-364),¹ la que —tras ser promulgada en el segundo gobierno de Piñera— renovó la organización y el funcionamiento del SEAC, pero sin suscitar un consenso que le sirviera de respaldo.

Una mirada retrospectiva evidencia que, a pesar de las dificultades y desacuerdos, el aseguramiento externo de la calidad se ha extendido rápidamente y ha contribuido a cambiar la fisonomía del sistema, incidiendo en modificaciones organizacionales y culturales al interior de las universidades.

El presente capítulo culmina con una tercera sección, que profundiza el análisis de la última reforma a la educación superior con la Ley 21.091 del año 2018. Se indaga en los debates ideológicos que la precedieron y que derivaron en un marco regulatorio zanjado con insuficientes acuerdos y escasa perspectiva de desarrollo futuro. Estos antecedentes permiten revisar críticamente la progresiva implementación de la reforma y anticipar algunos de sus desafíos. En este contexto, también se abordan las modificaciones que se establecen respecto del SEAC y de los SIAC, las discusiones a las que han dado lugar y sus posibles consecuencias para la calidad, tanto del sistema como al interior de las universidades. Culmina el capítulo dando cuenta de las preguntas que surgen de esta revisión y que dan lugar a esta tesis, en medio de la implantación del nuevo marco regulatorio.

2.1 SIAC en la universidad chilena tradicional

El asentamiento de la educación universitaria en Chile y sus resguardos de calidad ocurren lenta y progresivamente. Primero, con el establecimiento de la Universidad de San Felipe, siendo Chile aún colonia española y luego, habiéndose constituido como república independiente, con la creación de la Universidad de Chile. La precariedad de los recursos, las tensiones entre ambas tradiciones —la real católica y la estatal laica— y el aseguramiento de la calidad dependiendo exclusivamente de la cátedra, caracterizaron los inicios de la educación superior.

Así como los *colleges* de los Estados Unidos se organizaron desde el siglo XVII según el modelo de “Oxbridge”,² en la medida que las condiciones locales lo permitían, en general las universidades de América hispana procuraron imitar los ejemplos de Salamanca y Alcalá, aunque con resultados no tan similares (Bernasconi, 2008). No obstante, en el caso chileno, retrospectivamente se visualiza un consenso básico, sostenido y creciente, respecto de la

¹ Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley de educación superior. Santiago, 4 de julio de 2016. En https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/7543/#h2_1_1

² Universidad de Oxford y Universidad de Cambridge.

necesidad de conducir cambios en la formación para converger hacia ideas ilustradas, aquellas que conducirían a la libertad del hombre mediante su transformación educativa. Así, la cátedra tradicional de estudios clásicos y escolásticos fue complementándose o reemplazándose por la formación de carácter académico humanista y científico.

Desde la Universidad de San Felipe, los catedráticos —y luego los claustros académicos de la Universidad de Chile que los reemplazaron— gozaron de autonomía para impartir sus lecciones, investigar y elegir sus textos. En muchos casos, los catedráticos vinieron del extranjero, especialmente de Europa, con una preparación y experiencia académica invaluable para resguardar la calidad de la docencia que se impartía en el Chile naciente. En efecto, las dos primeras universidades, pero especialmente la Universidad de Chile, prepararon exitosamente a los hombres que asentaron la república en el campo de las profesiones liberales, de la política y de las letras (Pacheco, 1953). Adicionalmente, dichos catedráticos contribuyeron a la organización inicial de las academias por disciplina.

En términos generales, el rol del Estado fue activo y racionalizador en la promoción de iniciativas educativas diversas y en todos los niveles. Posiblemente ese éxito se deba a que existió conciencia respecto a que las políticas en general, y las educativas en particular, debían adaptarse a las realidades concretas del país (Serrano, 1994).

La segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX se caracterizaron por la secularización de la sociedad, lo que trajo consigo conflictos políticos e ideológicos, entre ellos la “cuestión social”, que derivaron en modificaciones a la forma original de resguardo de la calidad, fundada en las cátedras y en nuevas demandas sociales hacia la universidad. Si bien se mantuvo la autonomía y libertad académica, es posible advertir el incipiente inicio de un control de la calidad más institucionalizado, pues era necesario cumplir con estándares disciplinares que se establecieron progresivamente. Muchas expectativas de renovación se habían puesto sobre la reforma universitaria de 1967 y 1968, sin embargo, el ideal de la universidad democratizadora tuvo un sorpresivo fin con el golpe militar del año 1973, el cual impuso un nuevo orden. El aseguramiento de la calidad sufre entonces un giro paradigmático, las universidades pierden su autonomía y quedan controladas por la dictadura militar.

2.1.1 Catedráticos como protagonistas del SIAC

A mediados del siglo XVIII, tras décadas de presión a la Corte Española por parte de autoridades civiles y eclesiásticas, se concretó la aspiración de muchos chilenos de contar con una universidad que formara a teólogos, juristas y filósofos en la naciente ciudad de Santiago (Serrano, 1994). Inspirada en la Universidad de Salamanca, y sobre todo en la Universidad de San Marcos de Lima, la Universidad Real de San Felipe se focalizó en transmitir una visión ordenada del mundo y de sus problemas abstractos, antes que proporcionar herramientas prácticas para el ejercicio de la profesión (Pacheco, 1953). Sin embargo, en estricto rigor y en virtud de bulas pontificias, existieron previamente, desde 1621, algunas instituciones de matriz religiosa autorizadas para conferir algunos grados de bachiller, licenciatura, magisterio y doctorado. Fueron los casos de la Universidad de Santo Tomás, que impartió cátedras en teología y artes en el Convento Dominico, además del Colegio Máximo de San Miguel y el

Convictorio de San Francisco Javier, ambos fundados por la Compañía de Jesús (León, 2020). Aunque la docencia en la Universidad de San Felipe comenzó a impartirse en 1756, habiendo revocado a la mayoría de las instituciones conventuales mencionadas, se caracterizó —al igual que sus predecesoras— por su prisma teológico sustentado en raciocinios escolásticos.

Este enfoque cultural de la incipiente educación superior chilena explica que la docencia se haya practicado entonces a través de las cátedras de artes, de San Agustín, de Santo Tomás, de Pedro Lombardo (conocido como el Maestro de las Sentencias), del teólogo escocés Duns Scoto y del teólogo, filósofo, jurista y jesuita Francisco Suárez (Pacheco, 1953). Sólo adquiridos esos fundamentos, concebidos como básicos en la formación, era posible acceder a las cátedras de teología, filosofía o derecho, complementadas con las de lengua latina, retórica y, en menor grado, de matemática y medicina.

De los catedráticos, de sus conocimientos y prácticas, dependía entonces lo que hoy llamamos calidad de la educación superior, reforzada por un conjunto de hitos institucionales que revestían de significado y solemnidad a la formación universitaria. Los catedráticos solían dictar diariamente sus lecciones, pero además —periódicamente desde su fundación—, la Universidad de San Felipe realizaba actividades públicas y solemnes en las que un profesor, o bien un estudiante preparado por uno de ellos, dictaba una lección o un discurso minuciosamente elaborado. Asimismo, los catedráticos preparaban a estudiantes para que formularan las objeciones que venían al caso, al término de la respectiva conferencia. De manera similar, la actividad final de cada curso consistía en un acto público en el que dos alumnos debían disputar sobre una materia ante todos los catedráticos, doctores y autoridades civiles y eclesiásticas. Cuando se trataba de un examen de grado, adicionalmente el postulante obsequiaba una recepción, con cena y refrescos, a sus examinadores, al rector, decanos y demás autoridades universitarias. Posteriormente, el protocolo indicaba que debía efectuarse el paseo del candidato por las calles de la ciudad, acompañado por los doctores y autoridades universitarias y, por último, la imposición de las insignias del grado en la capilla de Nuestra Señora de la Luz de la catedral. De esta forma se implantaron las tradicionales cátedras, que luego se modificarían bajo la influencia del despotismo ilustrado español (Serrano, 1994).

Pese a los pocos años que duró la Universidad de San Felipe y a su limitada y minoritaria audiencia, logró construir una breve saga y convertirse en el centro intelectual de más alto nivel académico que poseyó Chile en los años de dominación española. No es menor reconocer que sus catedráticos fueron quienes formaron a muchos de los próceres del movimiento revolucionario de 1810, y quienes finalmente conquistaron la independencia nacional e iniciaron la historia de la república de Chile (Campos Harriet, 1963).

Como era de esperar, la revolución independentista alteró el orden político y jurídico, al tiempo que fue ampliando la circumscriba preocupación intelectual hacia las ciencias naturales y las profesiones prácticas. Poco a poco se gestaron nuevas inquietudes y el deseo de una reforma integral a la enseñanza (Pacheco, 1953). Así, el ideal educativo de la independencia, aunque consideraba elementos de continuidad, se abrió al pensamiento filosófico y científico moderno del despotismo ilustrado, aspirando a que el nuevo Estado renovara la educación nacional, sin

suprimir la educación secundaria y superior, hasta entonces desarrollada por órdenes religiosas (Serrano, 1994).

Desde 1782, la Universidad de San Felipe fue perdiendo su carácter de establecimiento de enseñanza y se transformó en “academia de sabios y museo de ciencias”, cuya misión era actuar como superintendencia de todos los estudios y escuelas del país. Para entonces existían el Convictorio de San Francisco Javier, el Seminario de Concepción, la Academia de San Luis (que ofrecía distintos niveles de enseñanza) y la Universidad de San Felipe, siendo sólo esta última la que otorgaba los grados académicos. Progresivamente se restringió la actividad docente de la universidad, y los catedráticos partidarios de la corona española fueron reemplazados por hombres progresistas, hasta la declaración definitiva de su cierre en 1839.

Ya a fines de 1810, instalada la primera Junta Nacional de Gobierno en Santiago, surge la idea de imaginar una nueva realidad que pudiera concretarse localmente (Serrano, 1994). La educación fue concebida como el instrumento de perfectibilidad del hombre que camina a la libertad, la felicidad y el progreso. La formación del hombre nuevo estuvo indisolublemente ligada a la formación de una nueva nación. “Si queréis ser libres como hombres, es preciso que seáis ilustrados”,³ se señalaba en la inauguración del Instituto Nacional en 1813 (Serrano, 1994: 41), entidad que originalmente se proyectó —siguiendo el ejemplo francés— como matriz docente de todos los niveles y disciplinas de la educación pública nacional.

En el Instituto Nacional, la docencia debía formar tanto ciudadanos virtuosos como hombres útiles al progreso, es decir, hombres formados en las humanidades y en las ciencias exactas para forjar el poder nacional (Serrano, 1994). A su tiempo, miraban los modelos extranjeros para cumplir su cometido, fundamentalmente Europa occidental (Francia especialmente) y Estados Unidos, cuyo atractivo radicaba en la exitosa superación del estado colonial. Sin embargo, también se advertía sobre el peligro de imitar modelos demasiado distintos a la realidad⁴ y, de hecho, el pensamiento educacional chileno siguió siendo por muchos años profundamente católico. Inicialmente, la educación republicana no se concibió como modelo alternativo ni contradictorio de la educación religiosa. Según Serrano (1994), el carácter católico de la emancipación chilena permitió un consenso a nivel ideológico; así, durante las tres primeras décadas de vida independiente, el nuevo Estado protegió y fomentó con igual esmero la provisión religiosa y estatal.

El desarrollo gradual de un Estado nacional, soberano y representativo en Chile fue coherente con el afán de incorporar al país a los fenómenos más amplios, como la economía internacional y la revolución científica y técnica. A partir de 1830, la elite ilustrada gobernante buscó racionalizar el Estado y —por su intermedio— al resto de la sociedad. Así, la racionalización de la sociedad y la creación de un sentimiento nacional fueron dos objetivos del nuevo orden de la educación chilena. La secularización y democratización vinieron después. Similar a lo ocurrido en Europa, la formación universitaria cumplió un papel central en la legitimación de la nueva nacionalidad y la modelación de su cultura.

³ Palabras de Mariano Egaña (1793-1846), abogado, político y académico, uno de los principales redactores de la Constitución chilena de 1833.

⁴ Ver diario La Aurora de Chile, Santiago, 2, 1812.

La delimitación de funciones del Instituto Nacional respecto a la Universidad de San Felipe no fue del todo clara. En principio, el rector de la segunda debía actuar como superintendente de educación, lo que, en la práctica, generó confusiones y tensiones con el Instituto. Por un lado, surgieron conflictos en torno al control y validez de los exámenes exigidos al Instituto para que la ya mermada Universidad de San Felipe confiriera los títulos y grados y, por otro, los ilustrados promotores del Instituto buscaban que este no sólo formara a eclesiásticos, sino también a estadistas, magistrados, juristas, químicos, botánicos, médicos y otras disciplinas, lo que no podía ser realizado por las instituciones tradicionales. Estos episodios, tímidos al inicio, conducen finalmente a que el Estado decreta el cierre de la universidad en 1839, instalando oficialmente la Universidad de Chile en 1843.

Tras ser promulgada la Constitución de 1833, la educación fue una política prioritaria y de largo aliento, cuyo consenso ya estaba asentado. En primer lugar, era necesario formar a todos los estratos de la población en la virtud republicana, incorporar el conocimiento racional a la acción y, finalmente, era el Estado quien debía cumplir dichos objetivos. De esta forma, la Universidad de Chile, heredera de algunos catedráticos tradicionales —como también de la biblioteca y el mobiliario de la institución que la precedió—, se constituye en depositaria del anhelo por buscar caminos independientes de la tradición española.

Andrés Bello, el extranjero de mayor influjo cultural de esa época en el país, fue el primer rector de la Universidad de Chile. Originario de Caracas y habiendo residido dieciocho años en Europa, contaba con una valiosa experiencia diplomática y un extraordinario conocimiento de las humanidades. Fue oficial mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores, director del diario oficial “El Araucano”, senador, autor del primer tratado de derecho internacional en el continente americano y redactor del Código Civil chileno, referente para todos los países de la región. Maestro respetado, seguido por varios gobernantes y capaz de motivar a la juventud, supo armonizar oportunamente la tradición heredada de España con la novedad de América de una manera ágil y abierta (Pacheco, 1953).

“Todas las verdades se tocan, y aun no creo haber dicho bastante. Todas las facultades humanas forman un sistema, en que no puede haber regularidad y armonía sin el concurso de cada una”,⁵ señaló Bello en el recordado discurso inaugural —político y lleno de ideas— de la Universidad de Chile. Destacó en él a la universidad como centro para esparcir la cultura y se refirió a la docencia, advirtiendo que no debía desvincularse de la vida nacional para aportar al progreso de la patria (Pacheco, 1953). La unidad del conocimiento a la que refiere Bello, que también alcanzaba la religión, se debía al valor que la civilización le otorgaba al saber, para él motor de la libertad y cadena indisoluble con el progreso (Serrano, 1994). Para Bello, la academia debía propagar el saber en dos dimensiones: por un lado, como centro de comunicación científica internacional; y por otro, como difusora del conocimiento a todas las clases sociales.

Si bien la literatura histórica discute en torno a la Universidad de Chile como continuación o como ruptura respecto de la de San Felipe, resulta evidente que la corporación nacional quiso

⁵ Palabras de Andrés Bello como primer rector de la Universidad de Chile, en la inauguración de la primera universidad estatal para hacer referencia a que los saberes y las facultades humanas, en su conjunto, forman un sistema que la nascente Universidad está llamada a desarrollar para esparcir la cultura en el emergente país. Extracto del discurso de AUCH, 1, 1843-1844: 139-152.

ser distinta desde el inicio y, al mismo tiempo, no podía desprenderse de todas las tradiciones drásticamente. De hecho, la celebración de la inauguración de la universidad estatal culminó con la entonación del *Te Deum* en la catedral (Pacheco, 1953).

Las atribuciones de la Universidad de Chile eran la enseñanza, el cultivo de las letras y las ciencias, la dirección de la enseñanza pública y la inspección de todos los establecimientos de educación. Esta organización concordaba, conceptualmente, con el proceso de transformación que vivían las universidades en el siglo XIX, hacia instituciones secularizadas orientadas a las necesidades del Estado y no de la Iglesia, a imagen del modelo napoleónico (Serrano, 1994). El patrono de la Universidad de Chile era el presidente de la República, a quien se le proponían ternas para la elección de decanos, mientras que el claustro pleno proponía la terna para rector y secretario general. Estas autoridades, más dos consejeros nombrados por el gobierno, formaban el Consejo Universitario, presidido por el rector, en el que residía la facultad de dirección e inspección.

Como se adelantó, el objetivo entonces no era la democratización de la sociedad, sino su racionalización a partir del poder del conocimiento transformador. En este contexto, fue la facultad de humanidades la que ligaba la educación científica con la popular. El cultivo de las letras y de las ciencias era función principal de las academias o facultades, aunque la función de estas últimas era doble. Por un lado, actuar como superintendencia de educación, examinando a los establecimientos escolares que enseñaban las respectivas ciencias; y por otro, actuar como cuerpo académico estimulando el desarrollo de dichas ciencias. Por eso, al comienzo, la función docente no estaba ligada necesariamente al rango de miembro de alguna de las cinco facultades (filosofía y humanidades; ciencias matemáticas y físicas; medicina; leyes y ciencias políticas; y teología) y permanecía en el Instituto Nacional. El catedrático era quien enseñaba las ciencias que profesaba (inicialmente en el Instituto Nacional, donde funcionaban las aulas), mientras que el académico era quien contribuía a adelantar el saber por medio de la investigación. Algunos años más tarde, los estudios secundarios quedaron al alero del Instituto y los estudios superiores bajo la dirección del Consejo Universitario. De esta forma, cada facultad constituyó su respectiva comisión integrada por catedráticos y académicos, con el objeto de dar dirección a la docencia universitaria.

En este contexto, también se inicia la carrera docente. Destacaban especialmente quienes eran autores de libros y aquellos que traducían libros extranjeros, pues requerían un alto nivel de especialización, todo lo cual se contabilizaba como incentivo y se computaba como años de servicio para la jubilación (Serrano, 1994). Los organismos colegiados que se constituyeron continuaron otorgando a los profesores amplia libertad para dictar sus cursos y seleccionar sus textos. Para entonces, las facultades aún eran unidades organizativas relativamente débiles, sin embargo, en ocasiones actuaban como cuerpo cuando el gobierno les consultaba sobre algunos temas (por ejemplo, de salud, de derecho o de ingeniería) o les encargaba estudios, como también cuando debían discutir sobre la selección y eventual censura de textos de estudios para la educación secundaria y elaborar informes sometidos a críticas de pares. Similar a lo que ocurre en el presente, era en esos espacios donde se producían las discusiones ideológicas y se resguardaba colegiadamente la calidad de la formación.

Algunos miembros de las facultades eran nombrados por el gobierno y otros elegidos por los académicos y, desde temprano, se intentó que tuvieran credenciales que avalaran su especialización y experiencia. Se intentaba que fueran licenciados, o bien que obtuvieran cuatro quintas partes de los votos de la facultad, pero cabe consignar que la exigencia del grado académico resultaba un requisito alto para la sociedad de entonces, lo que ni el mismo Bello cumplía. Podríamos decir que estos resguardos fueron parte de los primeros atisbos de aseguramiento externo de la calidad.

La vinculación con centros científicos internacionales, la contratación de profesores extranjeros (sobre todo europeos y, en menor medida, latinoamericanos), la adquisición de instrumentos y la creación de redes bibliográficas, fueron de gran importancia para el desarrollo de la docencia. Entre estos hitos, se cuenta la ambiciosa contratación hecha por Diego Portales, en 1830, del naturalista francés Claude Gay, quien realizó por tres décadas un acucioso estudio sobre las condiciones físicas, geográficas, geológicas y climáticas del país. Igualmente, se puede mencionar a otras figuras como el científico polaco Ignacy Domeyko, gran mediador y articulador entre la academia, el sistema educativo, el mundo productivo y político; el naturalista alemán Rudolph Phillipi; el geólogo francés Pierre Aimé Pissis; el médico irlandés William Blest; el influyente economista francés Jean-Gustave Courcelle-Seneuil, entre muchos otros. Todos sus contratos incluyeron trabajo en terreno y la impartición de cátedra, contribuyendo con ello a secularizar la docencia. De esta forma, se incrementó el interés por el derecho, la medicina y las ciencias en general; se actualizaron los planes de estudio; y se intensificó la investigación. De todo aquello existe vasta evidencia, en numerosos testimonios y trabajos publicados en “Los Anales de la Universidad” (AUCH).

El pensamiento y programa educacional e ilustrado de Bello, puso al centro la libertad “como contrapuesta, por una parte, a la docilidad servil que lo recibe todo sin examen, y por otra a la desarreglada licencia que se rebela contra la autoridad de la razón y contra los más nobles y puros instintos del corazón humano”.⁶ Bello recogió de la ilustración escocesa el concepto de universidad científica y humanista, y en ese sentido, el conocimiento de la naturaleza, que no negaba la verdad revelada, siendo autónomo en su método que era la experimentación. Bello fue testigo de las diferencias entre las universidades escocesas y “Oxbridge”, grupo defensor de la educación liberal, centrado en los estudios clásicos para formar al hombre culto sin una especialización, que requería de tutores que impartían una docencia a grupos aristocráticos selectos. En cambio, las universidades escocesas —con menos recursos— adoptaron una docencia especializada que se impartía a una amplia audiencia de estudiantes.

Prontamente, la Universidad de Chile logró arraigarse y hasta el presente se percibe su efecto en el desarrollo de la cultura nacional. No sólo porque se le dotó de una misión relevante, sino porque se realizaron serios esfuerzos para adecuarla a la realidad chilena, en un país cuyos dirigentes guardaban altas expectativas sobre el nuevo orden, pero donde la sociedad era más bien tradicional, alejada del mundo, con escasos recursos y sin tradición académica. Pese a que no se pudo llevar a cabo una política de investigación como Bello la había anhelado, la universidad contribuyó significativamente en la formación de una institucionalidad científica

⁶ Extracto del discurso de Andrés Bello, el 17 de septiembre de 1843, AUCH, 1, 1843-1844: 139-152. En <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-588557.html>

que sentó las bases para la producción intelectual, siendo el cuerpo docente quien más contribuyó a ello. Domeyko hizo ver que la academia, alejada de la docencia, merecía reparos en un país pequeño y con recursos escasos. El modelo alemán, en cambio, se basaba en la figura del docente que forma al académico profesional, beneficiándose profesor y alumno, perfil hasta entonces inexistente en Chile. Gradualmente, la visión de Bello fue complementada con la de Domeyko, y el desarrollo institucional cobró mayor sustento con la figura del docente especializado, contribuyendo —paradójicamente— al desarrollo de una universidad científica, tal como había ocurrido en las universidades escocesas. En efecto, se creó una institucionalidad intelectual que asumió patrones científicos universales y generó un espacio de creación intelectual que aspiraba al prestigio y a estándares de calidad.

Si entre la independencia y los inicios de la Universidad de Chile el papel del Estado se focalizó en la formación de la clase dirigente y de la nueva elite política, luego el énfasis estuvo en la incorporación sostenida de los sectores populares y en establecer y fortalecer un sistema de educación nacional propiamente tal, dotado de valor social, que antes se restringía a letrados y eclesiásticos. A la base se procesó una institucionalidad relativamente sólida y se constituyó la educación como un deber y, a su vez, un derecho del Estado (Serrano, 1994). De esta forma, se fue dando cumplimiento al anhelo de contar con una institución científica, humanista y técnica, con potencial transformador para incorporarse al mundo moderno, formar a la elite estatal y social para conducir dicho proceso y para la consolidación de la identidad nacional, incluyendo a las distintas clases sociales de la república. Por último, en 1877 se estableció que las mujeres también debían ser admitidas para obtener sus títulos profesionales.

2.1.2 Indicios de SEAC y disputa en torno a los exámenes

A partir de la década de 1850, afianzada la madurez institucional de la Universidad de Chile, empezaron a surgir discusiones en torno a las atribuciones educacionales del Estado y a la libertad de enseñanza. Voces jóvenes alertaron sobre los límites del gobierno, acerca de la autonomía de la universidad y la politización de esta, lo que trajo aparejados conflictos políticos y, más tarde, la ruptura con la Iglesia católica. El debate político e ideológico se extendió durante la segunda mitad del siglo XIX, modificando progresivamente la forma que hasta entonces se utilizaba para resguardar la calidad docente a través de los catedráticos. En particular, la disputa sobre los exámenes que tomaba la universidad en el ejercicio de su función de superintendencia del sistema incidió no sólo en la ruptura política entre liberales y conservadores, sino también en la función de garante de calidad que tenía inicialmente la casa de estudios.

Mientras en América del Norte —durante la primera mitad del siglo XIX— florecían cientos de *colleges* que expresaban el pluralismo de convicciones religiosas, raza, sexo, ocupaciones profesionales, clases sociales y ambientes, en Chile, como ocurrió en otras partes de América Latina, fue adquiriendo fuerza la idea de “Universidad Nacional”, con sus aspiraciones racionalistas de orden y progreso, guiadas por la iniciativa iluminista del estado docente (Bernasconi, 2008). En ese contexto, se entendió que la tuición de la cultura pertenecía a la Universidad de Chile, y fue cristalizando la idea de que la libertad de cátedra era lo más preciado para difundir el conocimiento y hacer surgir nuevos saberes; la autonomía universitaria aparecía

entonces como una aspiración justificada, que implicaba “independencia de juicio para perseverar en la investigación” (Galdames, 1937: 214). De esta forma, paulatinamente, se va rompiendo con la tradición colonial que impedía la investigación original y la ciencia por la ciencia, abierta a toda doctrina; así el Estado se hace indispensable y la Universidad de Chile, un órgano docente fundamental.

La universidad docente se forjó principalmente en base a las cátedras de leyes, medicina y ciencias matemáticas y físicas, que conducían a los títulos profesionales. Domeyko fue elegido rector de la Universidad de Chile en 1867 y, en la práctica, los estudios profesionales se fueron ordenando bajo su coordinación. La calidad del académico solía coincidir con la del docente y, para ese tiempo, ambas categorías tendieron a confluir. Para la segunda mitad del siglo XIX, la mayoría de los profesores eran académicos y no había jerarquía implícita entre ambos cargos. Se formalizaron progresivamente las credenciales exigidas a los profesores, era necesario ser licenciado o tener el título profesional de la respectiva disciplina, se incrementaron los titulados en Chile y disminuyeron progresivamente los extranjeros. La docencia no era una función honorífica, si no remunerada y competitiva en el mercado de servicios. Ser profesor era ser empleado público, con las garantías que ello implicaba, y con la ventaja de ocupar sólo una parte de la jornada, por lo que era compatible con otras actividades laborales (Serrano, 1994). En la práctica, la docencia tuvo un crecimiento estable, sostenido y creciente, y la universidad docente se fue formando en los hechos a pesar de su vaga inserción institucional. Sin embargo, coincidiendo en buena parte con el diagnóstico de Atcon sobre el escaso desarrollo académico de las universidades de la región (1961), la ineficiencia de las facultades y su excesiva dependencia del Estado se hicieron parte de la discusión pública.⁷

Las protestas y enfrentamientos sobre las atribuciones educacionales del Estado y la universidad fueron acrecentándose como conflicto ideológico y político en torno a la libertad de enseñanza, clericalismo y laicismo. Es necesario entender que la razón emancipada de la fe, desde la perspectiva de la Iglesia católica, en palabras del entonces arzobispo de Santiago, “conducía al nepotismo como había ocurrido con la Revolución Francesa”.⁸ Inevitablemente, el conflicto sobre la libertad de enseñanza antecedió una larga batalla entre sectores liberales y conservadores, e incide en la reforma de 1879, pero que se zanja muchos años después, en 1925, cuando se resuelve separar oficialmente a la Iglesia católica del Estado. La Pontificia Universidad Católica de Chile surge en 1888, en medio de esta disputa, en un esfuerzo conservador por contrarrestar el dinamismo de la educación estatal y con el objetivo de formar una clase dirigente con valores católicos.

El debate estalló en 1872, cuando el ministro de Culto e Instrucción Pública dictó un decreto que permitía a los colegios privados dar sus propios exámenes, lo cual colisionaba con la función de superintendencia de la Universidad de Chile. Desde el inicio de la universidad existieron los exámenes, concebidos para ordenar internamente el sistema y valorar los certificados que se impartían. Sin embargo, el conflicto por estos instrumentos irrumpe décadas después y desde una perspectiva distinta, como un problema doctrinario vinculado a las atribuciones del Estado que se secularizaba. Similar a otros países en los cuales el Estado regulaba la educación, los

⁷ AUCH, 33, 1869: 48-49.

⁸ Discurso del arzobispo Rafael Valdivieso en sesión del claustro pleno, 22 de junio de 1845, AUCH, 2, 1845: 67-75.

exámenes fueron centro de disputas políticas e ideológicas y su validación legal era requisito para acceder a los grados académicos. El Estado, por su parte, argumentaba su regulación en defensa de la calidad de la educación impartida. En este sentido, la Universidad de Chile venía haciendo intentos por ordenar la formación, dar un orden temporal, lógico y graduado a las materias según su disciplina y profundidad, diferenciar requisitos para pasar de la educación secundaria a la terciaria, etc. para lo cual se iban estableciendo procedimientos y exámenes, según correspondiera. Paradigmático resultaba el caso de alumnos privados que estudiaban leyes, quienes no seguían una secuencia y muchos se retiraban para luego dar los exámenes en el orden que les permitiera adelantar ramos. Los requisitos para licenciarse eran iguales para todos, pero el orden y tiempo no les eran obligatorios.⁹ Ordenar este tipo de problemas ponía en disyuntiva dos principios en la universidad, el de libertad de enseñanza y la racionalización de los estudios, además de implicar un trabajo para el cual no contaba con el personal ni los recursos materiales suficientes. Inicialmente, el problema de la examinación parecía una dificultad curricular interna, sin embargo, el debate se fue complejizando y agravando, sobre todo en la medida que la Iglesia se sintió amenazada, por lo que protestaba y tendía a desconocer las atribuciones de superintendencia del gobierno.¹⁰

El conflicto político educativo derivó, entre otros, en desórdenes dentro del Instituto Nacional, con su consecuente expulsión de alumnos, destitución del entonces rector Barros Arana, indisciplina en las comisiones examinadoras de la universidad, disminución del número de examinados y confusión en la nominación de comisiones examinadoras. La Facultad de Humanidades quiso intervenir para restaurar la seriedad de los exámenes,¹¹ sin embargo, no tuvo efecto. A juicio de Serrano (1994), a través de Domeyko es posible “comprender objetivamente estos hechos” (Serrano, 1994: 233). Con destacada habilidad política, siendo católico y conservador, fue un gran defensor del control estatal de los exámenes, capaz de situar el conflicto en la trayectoria universitaria defendiendo con claridad el rol de superintendencia que le cabía a la institución en nombre del Estado. Sin entrar en el conflicto doctrinario, si no desde una mirada práctica, señaló que, en un país carente de educación, el control de los exámenes era absolutamente necesario para fomentar y racionalizar el sistema y, en consecuencia, el decreto de libertad de exámenes resultaba inoportuno.¹² En suma, la discusión de fondo, en todos los niveles educativos, eran las distintas concepciones ideológicas sobre las relaciones entre Estado y sociedad. Desde la perspectiva de la educación superior, para los liberales era necesario propender a la democratización, mientras que para los conservadores era necesario impugnar la monopolización.

Finalmente, el decreto de “libertad de exámenes” fue revocado en 1874, derivando en consecuencias políticas y educativas: la salida del polémico ministro; el quiebre de la fusión liberal conservadora; el predominio liberal para los siguientes gobiernos y una nueva legislación de instrucción secundaria y superior que unos años más tarde, en 1879, crea el Consejo de Instrucción Pública para la examinación, como control externo de calidad que refuerza el carácter docente de la Universidad de Chile. En efecto, como señalara Valentín Letelier, “el

⁹ AUCH, 9, 1852: 550

¹⁰ Ver, por ejemplo, artículos de *La Revista Católica*, 12, 19 y 26 de julio de 1862 y del 27 de junio de 1863.

¹¹ AUCH, 40, 1872: 140-145.

¹² AUCH, 42, 1873: 191.

dueño de los exámenes, es dueño de la enseñanza y árbitro de la cultura nacional” (Letelier, 1895: 125).

En términos generales, de la discusión de la reforma se desprende mayoritariamente que el Estado tenía el derecho de garantizar la calidad y el nivel de los grados conducentes a las profesiones, atribución exclusiva de la Universidad de Chile y que esta debía dejar de ser un centro académico sin atribuciones propias, para transformarse en una “corporación docente dotada de autoridad” (Serrano, 1994: 240). La autonomía de sus decisiones como cuerpo especializado debía resguardarse mediante el concurso de personas de alto nivel y de competencia en la materia, fiscalizados por el Ejecutivo y el Congreso. La protección estatal no contravenía la libertad de enseñanza, pues no había en el país restricciones para enseñar ni para aprender, no se imponían limitaciones en los programas ni en la duración u orden de los estudios, sólo se exigía el examen que comprobara la suficiencia del estudio. Se forjaba así una cierta ideología de la educación chilena como una tradición patriótica, ilustrada, meritocrática y progresista (Serrano, 1994). Sólo una minoría discutía cambios más radicales, tales como suprimir el rol de superintendencia y dejar a la universidad como centro de educación superior que debía competir con otros centros privados de la misma naturaleza, otorgar total libertad a las profesiones y dejar la regulación a la oferta y demanda del servicio.

Efectivamente, las discusiones no versaban sobre la reglamentación de las profesiones, si no sobre su vinculación con la enseñanza; podríamos decir, su garantía de calidad y el valor legal de la misma. En el caso chileno, es el Estado quien había jugado ese rol regulador (en otras experiencias fueron las asociaciones profesionales, o ambos), en base al principio de que la certificación legal garantizaba el nivel de los estudios y, como consecuencia de ello, la calidad del servicio y el interés de la sociedad (Serrano, 1994). En este contexto, cabe destacar a Valentín Letelier, uno de los intelectuales de la época, cuyos aportes de mayor importancia fueron para la renovación del sistema de educación pública y la introducción de los estudios sociológicos en el país. Fue elegido miembro del Consejo de Instrucción Pública por su destacada labor de profesor. Desde la implementación de la nueva legislación de 1879, fue uno de los cooperadores más activos en la dirección de la Universidad de Chile y demostró particular interés en regularizar la situación del profesorado y la cuidada selección del magisterio, pues para él mejorar la educación nacional se vinculaba por sobre todo a la calidad y preparación de los docentes (Galdames, 1937). Advertía que la universidad había sido fundada para mantener el nivel intelectual de los estudios y el espíritu cívico de los alumnos, y que “cuando la enseñanza se convierte en una industria, los educadores, llamados a desarrollar la cultura, son suplantados por empresarios que subordinan la instrucción a los exámenes en lugar de considerar los exámenes como un simple medio de fiscalizar los estudios” (Letelier, 1895: 116).

Letelier fue un arduo promotor de cambios, por ejemplo, la creación del Instituto Pedagógico para preparar a los profesores de Estado, aunque algunas de sus propuestas no se materializaron y otras se lograron después de su muerte (como la educación primaria gratuita). No obstante, destaca su actitud, toda vez que se trataba de mejorar la enseñanza pública y demostrar que en la universidad debía residir la superintendencia. Estimaba que la universidad no podía ser un conjunto de escuelas profesionales, pues “ese utilitarismo le privaba expansión; necesitaba hacer ciencia pura, desbordarse hacia la sociedad, correlacionarse con el pueblo,

estudiar los males que a éste afectaban y proponer remedios” (Galdames, 1937: 512). En consecuencia, era necesario dotar a la universidad de rentas permanentes y automatizarla en cuanto la docencia, como también en su administración. Toda la renovación institucional debía cumplir con su misión docente, científica y social. Como señala Galdames (1937), hablaba con fervor de la ciencia y los valores morales que de ella fluían; de la educación y su fuerza regeneradora; del magisterio y sus deberes; de la sociedad y sus destinos; de la república, cuyo progreso dependía de los “pacientes misioneros de la cultura y de la escuela” (Galdames, 1937: 514). Exaltaba la misión que les incumbía a los educadores, a la vez que señalaba el camino de su perfeccionamiento, para hacerse más dignos de ella. De su mente no se aparta la idea de que la eficacia de la educación depende —en primer lugar— de la calidad de quienes la sirven, no cesó en mantener sus facultades en permanente tensión, sin interrumpir su mejoramiento progresivo.

La nueva ley de 1879, sin embargo, fue menos innovadora de lo que la polémica en torno a ella había hecho presagiar. Mantenía los dos pilares que sostenían al Estado docente: la instrucción gratuita del Estado a nivel secundario y superior y la superintendencia radicada en el Consejo de Instrucción Pública. Mantenía la libertad para fundar establecimientos en ambos niveles, con sus propios métodos y textos. Los grados requerían examinación por parte de las comisiones nombradas por las propias facultades. El control de la educación privada se ejercía a través de la validación de los exámenes. El poder de las facultades y el gobierno universitario quedaba en manos de los docentes, coincidiendo con Letelier, para quien la única autoridad llamada a dirigir la educación era el cuerpo docente formado por el mismo Estado, como institución universitaria nacional. Señalaba que el “sacerdocio de la fe”, debía ser reemplazado por el “sacerdocio del magisterio y de la ciencia” (Galdames, 1937). Para ello, el Estado debía proveer preparación uniforme a los profesores, dictar planes y programas de estudio, supervigilar la instrucción primaria y controlar el otorgamiento de grados académicos y títulos profesionales.

Las facultades quedaban a cargo del nombramiento de comisiones para grados y concursos, de la revisión de textos y trabajos científicos y del otorgamiento de premios y obras relevantes de las asignaturas. Los docentes tendrían a su cargo la dirección de sus cursos, la fijación de sus materias, el orden, su duración y conservaban la libertad de cátedra, siempre y cuando cumplieran con el programa mínimo establecido colegiadamente por los profesores. Las medidas apuntaban a otorgar mayor autonomía a la formación del cuerpo docente e incentivar a permanecer en la carrera docente. Por tanto, el centro de la argumentación fue la confluencia o la complementación entre el interés individual y el interés social representado por el Estado. La vinculación de los grados académicos con las profesiones era una pieza clave del sistema de educación superior. Como analizaba Letelier, “se trata de resolver si los estudios requeridos para optar a grados universitarios se deben hacer o no con aquella seriedad que la autoridad docente juzgue indispensable” (Letelier, 1895: 120).

En cuanto a la autonomía universitaria, en directa relación con la independencia de los docentes, la tensión estaba en cómo hacer de la superintendencia de educación un organismo público, descentralizado y técnico, a cargo de especialistas independientes de los intereses políticos y, a la vez, resguardar el principio de autonomía y profesionalización del cuerpo docente, en base a

su participación en las facultades, en el consejo y a la existencia de la carrera académica con incentivos.

Posteriormente, la Guerra del Pacífico que enfrentó a Chile contra los aliados Perú y Bolivia hacia finales del siglo XIX, produjo gran impacto en la vida social y política nacional, implicancias que han persistido en el desarrollo de la identidad nacional hasta la actualidad (Ugarte Díaz, 2014). La entonces gobernante Alianza Liberal se fortaleció y pudo implantar su agenda de democratización del sistema político y de laicización de las instituciones públicas, valiéndose de la unidad nacional y patriótica que imperaba en todos los estamentos sociales. También generó migración nacional a los nuevos territorios incorporados en el norte, cuya industria salitrera demandó gran cantidad de mano de obra. Ello propició el surgimiento de clases proletarizadas que sentaron las bases de los movimientos sociales, políticos y reivindicatorios de derechos sociales y laborales, frecuentemente vulnerados. Fue la raíz de la “cuestión social” de las tres primeras décadas del siglo XX. Por otra parte, al término de la Primera Guerra Mundial, llegó a Chile gente diversa, que se sumó a la llamada “generación de los años veinte”, propiciadora de los movimientos sindicales, animados por la renovación y anhelo de cambios de estructura (Valdivieso, 1985). Criticaron a los políticos y la calidad de la educación pública, muchos de esos jóvenes trabajaron por cambiar el ordenamiento económico y social de la época por otro más justo, que restaurara el consenso nacional. De hecho, las universidades existentes comenzaron a abrirse socialmente, sirviendo de impulso a las clases medias y el financiamiento estatal no hizo distinción en cuanto a su naturaleza jurídica (León, 2020).

En este contexto, cabe destacar la influencia del profesor, pedagogo y político Juan Gómez Millas, en la promoción de una nueva reforma a la educación superior. Desde su cátedra en el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile y luego de ser director del Instituto de Historia y Geografía y de múltiples viajes al extranjero, curioso por estudiar lo que acontecía con la educación en distintos países, fue perfilando su concepción humanista “más allá de las humanidades, que abarca todo cuanto interesa al hombre” (Valdivieso, 1985: 27). Junto a otros profesores jóvenes, concibió y preparó el proyecto de reforma académica de los estudios universitarios (Gómez Millas, 1986). Le preocupaba, sobre todo, el ambiente en el cual se desarrollaba la docencia e investigación, el grado de acogida que brinda el grupo en el cual se trabaja, el respeto por la gente, el estímulo moral y la libertad para desarrollarse como personas, señalando que “sin esta confianza, la ciencia no marcha” (Valdivieso, 1985: 28). Acuñó el concepto de “oportunidades educacionales”, de modo que los jóvenes no tuvieran que emigrar en busca de otros destinos y que los centros de enseñanza y de cultura no fueran patrimonio de unas pocas ciudades, si no que se esparcieran a lo largo del territorio nacional. Aunque sin éxito, quiso imitar a los *colleges* norteamericanos para impulsar la enseñanza técnica, pero se optó por alargar la duración de los programas aspirando a ser universidad. Insistió entonces en que era necesario disponer de un cuerpo docente idóneo y suficiente, de lo contrario, las instituciones de educación superior se volverían mediocres.

Admirador de los grandes clásicos de la cultura occidental, Gómez Millas asume como rector de la Universidad de Chile entre 1953 y 1963, queriendo contribuir a reconciliar la tensión que a su juicio aquejaba a la Época Moderna, entre la visión científica del hombre y la visión humanista tradicional. Para él, la educación del ser humano consistía en guiar al discípulo a lo que

originariamente pertenece, “hacia su propio genio” (Gómez Millas, 1986: 10). Así, la universidad se constituye en una tradición y en una tarea: “somos por esencia una comunidad de trabajo colectivo extremadamente fluida y variada, cuya misión es poner la verdad, la belleza y la esperanza en la existencia de la nación, a la cual sirve directamente y de la humanidad, a la cual está ligada por valores irrenunciables. Ella vive con máxima autenticidad la comunicación humana debido a su tarea formadora y a su afán de develar la verdad en un ambiente de libertad de diálogo y de respeto a toda hipótesis de trabajo intelectual y de posibilidad de acción valiosa... Para cumplir honradamente nuestras funciones, defendemos con celo nuestras libertades académicas y la autonomía de nuestras resoluciones, porque creemos firmemente que la ciencia y el arte tienen un desarrollo más sano y completo allí donde aquellas son respetadas y las decisiones de los responsables de la educación superior pueden ser llevadas hasta el final, y, aunque a veces nos equivoquemos, es preferible que remedemos nuestros errores libremente a someter nuestros actos universitarios a controles extraños” (Gómez Millas, 1986: 23-24). Estas expresiones y otras contenidas en actas del Consejo Universitario, en los Anales de la Universidad de Chile, denotan su énfasis en defensa de la cátedra, su necesaria autonomía y la convicción de que lo que hoy denominamos calidad de la docencia reside al interior de las universidades y en los académicos que la imparten.

Luego de ejercer como rector, es designado ministro de Educación Pública, período en el cual enfatizó el desarrollo científico y una mayor vinculación de la universidad con el medio social. En esos años se discutió acaloradamente la reforma universitaria de 1967-1968, y Gómez Millas defendió la educación pública, criticó la politización universitaria y resguardó la visión de la universidad como una institución autónoma del Estado y dirigida por académicos con libertad académica y científica. Desde estas ideas, se posicionó contrario al sistema de cogobierno que se incubaba, siendo criticado por algunos por su visión paternalista del desarrollo social (Riobó et al., 2017); para él, la injerencia en los puestos administrativos debía ser exclusiva de los académicos. Como se mencionó, se vivía un ambiente nacional proclive a las ideas de cambio e integración social de los grupos menos favorecidos, sustentado también por organizaciones estudiantiles de las ocho universidades que componían entonces el sistema universitario tradicional chileno y que iniciaron huelgas para alcanzar su cometido.

Respecto a esa convulsionada época, en la cual se esgrimieron una serie de demandas a la universidad, cabe destacar la gran influencia del intelectual y filósofo Jorge Millas, quien se opuso rotundamente a la reforma universitaria, calificándola como “asedio político a la universidad chilena” (Millas, 1981: 82). En su libro *Idea y Defensa de la Universidad*, recoge algunas de sus conferencias, artículos, ensayos y discursos dedicados al problema universitario desde los años sesenta. Es posible advertir que, coincidiendo parcialmente con Gómez Millas, le parece un despropósito que los estudiantes deseen participar en la conducción de las instituciones. Desde su perspectiva, en esa década se inicia un riesgoso proceso de enajenación de las universidades, pues desestima que la sociedad requiere a la universidad “y es insustituible para dos fines: primero, crear un ambiente en donde la inteligencia y la ciencia puedan convertirse en disciplina colectiva, y segundo, traspasar a la juventud, y a través de ella, mediante hábitos y destrezas, a la nación entera, los valores y resultados de dicha disciplina” (Millas, 1981: 10-11). En este contexto, para el autor el sistema político más propicio que posibilita la realización plena del sujeto, en relación consigo mismo y con quienes conforman la

comunidad política, es la democracia. En ella no habría espacio para la intrusión de la intolerancia ni el dogmatismo y sería posible “desarrollar el pensamiento y la educación como proceso autorregenerativo de la sociedad” (Millas, 1981: 62). Sin embargo, entre proclamas y consignas reformistas, avizoró la intromisión de luchas por el poder político al interior de la universidad, aún sin sospechar la cercana irrupción de un Estado autoritario y la fragilidad de la estructura universitaria para hacerle frente.

El período de reforma universitaria fue interrumpido abruptamente por el golpe militar de 1973, junto con la suspensión de la democracia y la instauración de una política de contrarreforma a las universidades, por medio de la intervención militar de las instituciones, la persecución política y una nueva legislación. Lo anterior, pese a que la libertad de cátedra en Chile había sido reconocida explícitamente en la Constitución de 1925, y luego refrendada en 1971 dentro del artículo referido a la libertad de enseñanza (Salamanca, 2019).

Así, la reforma de 1967-1968, que buscaba democratizar la universidad, tuvo un final distinto al esperado y consecuencias políticas que, según Bernasconi (2015), trascendieron los campus y se volcaron al país, de forma análoga al modo como el giro neoliberal de la década de 1980 tiene una de sus bases en los decretos con fuerza de ley que, posteriormente, redefinieron la educación superior, como se revisará más adelante.

2.1.3 Intervención de 1973 y la “universidad vigilada”¹³

El golpe de Estado tuvo un fuerte impacto en las universidades, pues detuvo un proceso de reforma sobre el cual muchos académicos, estudiantes y administrativos habían puesto sus esperanzas de renovación. La dictadura militar, a cargo de Augusto Pinochet, quiso ordenar de otro modo las casas de estudio; con el propósito de revertir la reforma universitaria, esta fue estigmatizada, mostrándose los excesos de la lucha política por la formación de los gobiernos universitarios y la generación de cuerpos colegiados, e invisibilizando la importante transformación organizativa y académica que se estaba gestando para promover el desarrollo científico, tecnológico y cultural al interior de las universidades.

En esos tiempos, ninguno comprometió tanto como lo hizo Jorge Millas, en defender la universidad como una comunidad de maestros y discípulos, “destinada a la transmisión y el progreso del saber... es el último refugio que en nuestra sociedad... puede encontrar el libre discernimiento” (Millas, 1981: 33-34). Inicialmente, Millas tuvo esperanzas de que la intervención militar devolvería el orden a las universidades, pero luego de dos años empezó a constatar que el gobierno militar no abdicaría y que la desinstitucionalización universitaria, con toda la deriva de negativas consecuencias, era un hecho.

En su libro *Idea y defensa de la Universidad*, publicado en plena dictadura, Jorge Millas reunió todo lo que escribió entre 1961 y 1981, respecto a lo que él denominó “estado de alienación”

¹³ El texto “Universidad Vigilada”, de Jorge Millas, fue publicado en el diario El Mercurio en 1975. En él critica el autoritarismo ejercido dentro y fuera de las universidades en el período de la dictadura, lo que le valió su expulsión de la Universidad de Chile.

de las universidades. En el prólogo señala que “son trabajos de reacción frente al combate que la universidad ha sufrido desde fuera y desde dentro, por obra de poderes extraños, ajenos a su misión, pero interesados en ponerla a su servicio” (Millas, 1981: 9). Con esta idea de asedio, repara en la intrusión ideológica que ocurre *vis a vis* con la reforma universitaria y luego, de la misma manera, la intervención directa del golpe militar que derivó en una redefinición institucional. “La tesis fundamental de este libro es la continuidad en el deterioro creciente de la universidad chilena a lo largo de los últimos quince años” (Millas, 1981: 22). Cabe precisar que Millas (1981) salvaguardó un modelo de universidad que es distinto al del período reformista y contrario también al de la dictadura. Para él no se trata de un dilema entre opciones de movimientos de izquierda reivindicatorios o de militares de derecha, pues ambos períodos, a su juicio, devalúan y trastocan igualmente la organización y la cultura académica. Abogó por lo esencial universitario —que podríamos señalar como su resguardo interno de aseguramiento de la calidad—, que para él consistía en “el libre ejercicio de la cátedra” y “los derechos inherentes al quehacer académico” (Millas, 1981: 59). Desde esta perspectiva, se detiene especialmente en la necesaria autonomía universitaria, su misión, la relación con las artes y ciencias y su defensa de la integración del saber. Hacia el final de su libro, advierte sobre la pérdida de la calidad de la docencia, porque “ya hoy, como resultado de la eliminación de centenares de académicos experimentados, se acentúa la mediocridad” (Millas, 1981: 181).

Asimismo, tras el golpe de Estado, los rectores que habían sido elegidos por sus comunidades universitarias fueron removidos de sus cargos y reemplazados por rectores delegados del gobierno, con la facultad de conducir las instituciones a su antojo. También se suprimieron unidades académicas que fueron consideradas conflictivas, sobre todo en las ciencias sociales. Así, gran cantidad de académicos de mérito fueron expulsados o exonerados, en un proceso de depuración ideológico burocrático. Brunner (1986) también da cuenta de expulsiones masivas de alumnos y funcionarios administrativos, además de la disolución de los organismos representativos de profesores, estudiantes y del personal no académico.

Toda esta situación produjo un ambiente de incertidumbre entre los académicos, quienes debieron restringirse en su derecho a expresar sus opiniones para evitar perder sus puestos de trabajo. Lo grave es que, como resultado, se afectó la docencia, que de acuerdo a Millas constituye lo específico y esencial de la universidad, no así —aunque constituyan un aporte indispensable a la sociedad— la investigación, la divulgación científica y la extensión (Millas, 1981). Complementariamente, Brunner (1986) describió los efectos de la cancelación de la autonomía universitaria y de la drástica reducción de los aportes estatales al financiamiento. Se generó en los claustros un clima de intolerancia, temor y pérdida de valores de la profesión académica, todo lo cual evolucionó en deterioro de prestigio institucional y en conflictos cada vez más abiertos y agudos en torno al gobierno y su orientación. También hizo notar que el sistema universitario chileno perdía matrícula y menguaba su posición relativa en el contexto de otros países de la región, justamente donde se estaban realizando esfuerzos sostenidos con políticas de Estado deliberadas al interior de las propias instituciones, con los académicos y asociaciones corporativas. Sin embargo, el gobierno militar trató todo esto como asuntos de orden público, con total ignorancia y desconocimiento respecto de la cultura de las organizaciones académicas. De esta forma, la “universidad vigilada” se ordenó como un fin en sí mismo, ajeno a los valores universitarios (Millas, 1981) y el resguardo de la calidad quedó bajo

el control del gobierno. De esta forma, el aseguramiento de la calidad de la docencia, que había residido históricamente al interior de las universidades, fue menospreciado y reemplazado por el mando externo.

En 1980 se decreta la nueva Ley de Universidades y, en la misma línea crítica de Millas, Brunner (1986) describió la perturbación que ella generaría en la vida de las universidades y vaticinó, con indudable certeza, que dichas modificaciones legales traerían aparejados nuevos problemas al desarrollo futuro del sistema de enseñanza superior. En efecto, para Millas los valores de libertad académica y de autonomía universitaria explicitados en la nueva Ley de 1980 fueron sólo una expresión retórica. Ahora bien, conceptualmente, la agenda de educación superior del gobierno militar no cambió la noción tradicional de universidad, de hecho, continuó muy similar a la instaurada desde Andrés Bello, entendida como la cúspide de todo el sistema educacional. Supuestamente, esa misma aspiración orientaría la creación y desarrollo de las nuevas universidades privadas que promovía la nueva ley. Para alcanzar ese ideal, el gobierno creó un sistema de acompañamiento a través del cual las nuevas universidades debían ser apoyadas mediante el proceso de “examinación” por instituciones más consolidadas, durante las primeras etapas de su desarrollo. En la práctica, ello sirvió como un control básico y, sobre todo, para que las nuevas organizaciones adoptaran el currículum de las universidades tradicionales y aprendieran a evaluar el progreso curricular de sus estudiantes. En la medida que las universidades lograban aquello, quedaban totalmente liberadas de dicho control externo. En este contexto, adquieren sentido las aprehensiones de Millas sobre la pujante economía de mercado, que pasa a ser “la peor perspectiva para la misión [universitaria]”, pues se distorsiona la idea de universidad con los nuevos conceptos de “eficiencia”, “calidad del producto”, “factores competitivos y “otras banalidades del mundo del lucro” (Millas, 1981: 148-149).

Como buen observador de su tiempo, Millas previó que el gobierno militar procuraría establecer un régimen de libre mercado en la educación superior, privilegiando la creación de instituciones privadas, en tanto entidades que han de competir en igualdad de condiciones con las estatales, cual industria del mismo rubro. La crítica de Millas a la ley es justamente por el hecho de someter a las universidades, que son instituciones educacionales, a los parámetros de funcionamiento de las empresas en un sistema de libre mercado. En 1976 había escrito que “hace falta como nunca la conciencia en vigilia y esfuerzo de libre lucidez que debe ser una universidad. Por eso, es menester conservarla y fortalecerla en su esencia, a la cual no contribuye, ciertamente, tratarla como menos digna de confianza que otros poderes del estado y colocarla bajo tutela. Tampoco contribuye a ello, y, al contrario, malogra seriamente su espíritu y desarrollo, el afán irreflexivo de considerarla como una empresa más del país, y meterla en la camisa de fuerza de la libre competencia y del autofinanciamiento” (Millas, 1976: 87).

En 1981, Millas, hostigado, es forzado a abandonar la universidad, defendiendo desde entonces la vedada libertad académica con su única y pacífica arma: sus escritos, testigos fieles del declive de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad de la docencia y del giro paradigmático de la trayectoria universitaria. Poco después, su salud deterioró rápidamente y murió al año siguiente, en 1982.

Hasta entonces, componían el sistema las ocho universidades llamadas “tradicionales”, dos públicas y seis privadas; tres en Santiago y las demás en otras regiones. De facto, todas ellas actuaban como entidades de servicio público, financiadas por el Estado y, como se ha dicho, independientemente de su estatuto legal. El crecimiento se producía lentamente y, de forma principal, vía aumento de la matrícula de los programas y carreras técnicas breves, impartidas en diversas sedes universitarias a lo largo del país. Por efecto de la nueva legislación, a partir de 1981 la situación cambió completamente. Se crearon los tres tipos de instituciones de educación superior que se conservan hasta la actualidad: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. A las primeras se les concedió la facultad de otorgar títulos y grados académicos superiores y de más alto prestigio social (abogados, arquitectos, ingenieros comerciales, ingenieros civiles, médicos, etc.), además de todos los otros títulos que desearan. Los institutos profesionales, por su parte, podían impartir los restantes títulos profesionales (pedagogías, entre otros) y los centros de formación técnica, sólo títulos técnicos. Adicionalmente, la nueva legislación obligó a las dos universidades estatales a desprenderse de gran número de sedes regionales, las que fueron transformadas en nuevas instituciones, desagregadas en los tres tipos antes mencionados.

De esta forma, se configuró un mercado privado de instituciones de educación superior que se incrementó de manera explosiva, masificándose inorgánicamente y muchas veces desprovisto de calidad. Ya en 1986, el sistema llegó a contar con veintitrés universidades, veintitrés institutos profesionales y alrededor de cien centros de formación técnica. La diferenciación estructural de instituciones de educación superior generó una jerarquía académica decreciente, desde la cumbre universitaria hasta los centros de formación técnica y, como consecuencia, se tiende a la “elitización” de la matrícula de las universidades, beneficiando a los estudiantes más aventajados socioeconómicamente y afectando el ingreso de aquellos más vulnerables (Brunner, 1986). Lamentablemente, hasta hoy es posible advertir la segmentación del mercado educacional, donde el origen familiar, la ocupación e ingreso de los padres y la calidad de la educación obtenida al momento de egresar de la educación secundaria, determinan las posibilidades de ingresar a uno de los tres tipos jerarquizados de instituciones de educación superior.

Al poco andar, y agravado por la crisis económica de 1982, que afectó el financiamiento de las instituciones, el sistema de examinación de las nuevas universidades demostró su ineficiencia para institucionalizar las prácticas tradicionales asociadas al pregrado. Desde entonces se instaló una renovada preocupación por la calidad, y desde 1983 el gobierno comenzó a desconfiar de que todas las universidades pudiesen orientarse a la calidad en todas las dimensiones de su quehacer. Se inició así una búsqueda de instrumentos de política que permitieran alcanzar un nivel basal de calidad para todo el sistema (Zapata, 2004). Influidos por el sistema norteamericano y la resonancia que este comenzaba a tener sobre el europeo, los analistas de política convergieron en la importancia de asegurar la calidad de las universidades y el lenguaje asociado a la calidad adquirió prominencia durante la década posterior a la reforma de 1980.

Sin parlamento electo y con partidos políticos proscritos, el diálogo sobre las políticas educacionales se llevó a cabo en centros académicos independientes, en los cuales convergían académicos y políticos de diferentes perspectivas ideológicas. Como alternativa a las

restricciones impuestas a las universidades, los centros privados habían tendido a aumentar considerablemente desde 1974, gracias al patrocinio y apoyo intelectual, muchas veces proveniente del exterior (Brunner, 1985). Aunque existía consenso respecto a que el aseguramiento de la calidad debía sujetarse a los ejes de la autorregulación y al control externo, la discusión versaba sobre cuál era el mejor mecanismo para ello: el control estatal directo o la adopción de un sistema de control descentralizado similar a la acreditación norteamericana. Sin embargo, estos temas no se zanjaron sino hasta encauzar la normalización de las universidades, una vez que se puso fin a la intervención militar y se garantizaron, en el año 1990, las condiciones democráticas para una actuación independiente, bajo la conducción colectiva de los académicos.

Hacia el final de la dictadura y el comienzo del período de retorno a la democracia, la acreditación había emergido como la solución moderna y funcional para enfrentar el desafío de la calidad, pero la conceptualización sobre ella y su aseguramiento era difusa. De manera similar, la importancia de la autonomía universitaria decreció como elemento diferenciador, en la medida que el número de instituciones privadas autónomas se había multiplicado. Por último, la membresía en el grupo de las “universidades tradicionales” también disminuyó su prestigio, luego de las experiencias de expansión descontrolada que enfrentaron algunos de sus integrantes por medio de la creación de sedes regionales (Zapata, 2004).

2.2 Institucionalización y desarrollo del SEAC y de los SIAC

Frente a la reforma de 1980, que cambió la estructura y la organización del sistema de educación superior, los nuevos gobiernos democráticos adoptaron una estrategia de “continuidad con reformas”, encaminada a perfeccionar progresivamente el régimen de coordinación y financiamiento (Brunner, 1994: 30). Para revisar esta fase desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad, en esta sección se recorrerán tres etapas. La primera, con la puesta en marcha del Consejo Superior de Educación (CSE), que instala lo que inicialmente se llamó “acreditación” (luego licenciamiento), proceso de aseguramiento externo de la calidad consistente en la supervisión de las instituciones para que alcancen su autonomía. Posteriormente sigue una etapa donde se adopta un conjunto de iniciativas experimentales por parte de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Posgrado (CONAP) que, en su conjunto, sentaron las bases para la institucionalización de un sistema externo e integral de aseguramiento de la calidad. Finalmente, la última etapa se refiere a la instalación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), sucesora de las comisiones antes mencionadas. Concluye esta sección discutiendo los efectos más relevantes de la implementación del primer SEAC nacional, su posterior crisis de legitimidad y la antesala del debate para la nueva reforma, promulgada el año 2018 con la Ley 21.091.

2.2.1. SIAC en la post dictadura

La dictadura militar produjo una innovación modernizadora en el sistema económico bajo un modelo neoliberal y, coherente con ello, la educación superior se orientó hacia el mercado, la

privatización creciente del sistema, la competencia entre instituciones y la libre elección de los estudiantes. La tendencia neoliberal no fue exclusiva de la dictadura chilena, pues se observa también en contextos democráticos —con gobiernos de derecha e izquierda— en otras partes del mundo y con efectos culturales transversales (León, 2020). En el caso chileno, el sistema se complejizó, volviéndose aún más heterogéneo con la rápida expansión de proveedores privados, lo que se tradujo en un incremento de la matrícula y en la desaparición del predominio de las universidades estatales. Como se analizó en el primer capítulo, el problema que subyace a esta situación es que el sistema de mercado por sí solo no ha sido capaz de resolver los problemas de calidad e inequidad educativa.

En este contexto, el programa de gobierno del presidente Patricio Aylwin, preparado por la coalición política que aglutinó a la mayor parte de las fuerzas de oposición a la dictadura, y que venció en el plebiscito de 1988, aspiró a situar la calidad del sistema educacional dentro de sus preocupaciones prioritarias, aunque de forma bastante inespecífica (Salazar y Leihy, 2014). Si bien las universidades dejaron de ser intervenidas y el aseguramiento interno de la calidad de la docencia recayó nuevamente en la carrera académica, la preponderancia del mercado y el marco legal aplicable desde 1981 habían alterado y configurado un nuevo escenario en las organizaciones académicas, en medio de la reconstrucción del sistema educacional democrático.

La reforma de 1980 había impuesto la necesidad de contar con un estatuto para la educación, en todos sus niveles. El desarrollo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE o Ley 18.962) tomó toda esa década y fue concluido, literalmente, el último día de la dictadura. Ella reflejó la perspectiva del gobierno militar sobre el problema de la calidad en la educación superior, pero el texto final dio cuenta de un giro hacia el control de la calidad de los nuevos proveedores de educación superior. La examinación se mantuvo para las instituciones creadas y organizadas en virtud de esas normas y se introdujo la acreditación (posteriormente denominada “licenciamiento”), entendida como un proceso inicial de verificación progresiva del desarrollo del respectivo proyecto institucional, bajo la tuición de una nueva agencia estatal y autónoma, el Consejo Superior de Educación (CSE), predecesora del actual Consejo Nacional de Educación (CNE). De esta forma, las instituciones creadas después de 1981 pudieron alcanzar su plena autonomía, ya sea cumpliendo los requisitos del régimen de examinación o bien del régimen de acreditación. Alcanzando los requisitos esperados, la autonomía requería del pronunciamiento favorable del CSE, en conjunto con el Ministerio de Educación.

Ricardo Lagos, primer ministro de Educación tras el retorno de la democracia, en marzo de 1991 presentó el Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior para la década de los noventa, liderada por José Joaquín Brunner. Las palabras del ministro reflejaron el ambiente y las circunstancias de la transición que se proponía llevar a cabo: “las instituciones necesitan tener un marco estable de reglas para poder desarrollarse, planificar y crecer y ese marco estable sólo es posible en tanto haya políticas que concitan un alto grado de consenso nacional. Tenemos la más profunda convicción de que las materias educacionales interesan a todo el país y comprometen el futuro de todos nosotros. Por ello que las políticas en este ámbito deben ser políticas concordadas... Son políticas que trascienden la tarea de un Gobierno y se expresan en último término como políticas que son el trasfondo de lo que una sociedad busca y persigue. En

particular, en el ámbito de la educación superior este tema adquiere un peso cada vez más gravitante para el futuro del país. No llegaremos a hacernos parte de un mundo moderno si no mejoramos e incrementamos nuestra capacidad científica y tecnológica. El propio desarrollo económico de nuestro país requiere hoy día y en el futuro un enorme esfuerzo para generar y aplicar conocimientos a la producción de bienes y servicios, especialmente de aquellos que exportamos al mundo... Tampoco llegaremos a ser una sociedad plenamente democrática si no somos capaces de distribuir con equidad las oportunidades de formación superior. En consecuencia, el sistema de educación superior está profundamente imbricado tanto con nuestra capacidad de desarrollo como país y su inserción en el mundo moderno, como con la consolidación del proceso democrático en el cual el Gobierno está profundamente comprometido”.¹⁴

Dicho informe propuso un nuevo marco de política para el sector, luego de recibir sugerencias de todos los actores del sistema. Específicamente, apuntó a estimular a las universidades para introducir sistemas de evaluación continua y fijar metas de mejoramiento y de mayor efectividad, a través de mecanismos de regulación pública como la acreditación y la evaluación, que incentivan la autoevaluación. Reconociendo la experiencia comparada, la propuesta aspiró a que estos mecanismos de evaluación externa incluyeran expertos externos y el uso de indicadores de calidad. El foco fue la calidad de la enseñanza de pregrado y, por extensión, también la calidad de los profesores, en términos de suficiencia y dedicación. En sus recomendaciones específicas, el informe sugirió la formación por ciclos en el pregrado, la preparación sistemática y perfeccionamiento de los docentes, la realización de estudios de seguimiento y satisfacción de egresados y empleadores, el desarrollo selectivo del postgrado, la creación de becas para el financiamiento de la formación inicial docente y la introducción de la evaluación periódica de los académicos como un mecanismo ordenador de la carrera académica.¹⁵

Respecto al trabajo docente, el informe constató problemas frecuentes que menoscababan la calidad de la docencia y que surgieron aparejados de los nuevos proveedores de educación terciaria, tales como: “ausencia de mecanismos objetivos, basados en el mérito, para la contratación de los académicos; inexistencia, en la mayoría de las nuevas instituciones, de un sólido núcleo de académicos de jornada completa; la rotativa anual de académicos; su multi-empleo que reduce las posibilidades de identificación de los académicos con el establecimiento y no les permite adquirir un efectivo sentido de pertenencia; el hecho de que numerosos académicos de las nuevas instituciones provengan de los establecimientos antiguos, los cuales así se ven sujetos a una suerte de ‘competencia desleal’ pues deben cubrir el costo de mantención de un cuerpo académico de excelencia sin poder aprovechar integralmente los beneficios de su trabajo; la carencia de una carrera académica estructurada conforme a las características de esas nuevas instituciones; la escasa atención prestada por éstas a las políticas de formación y perfeccionamiento de su personal docente; en ocasiones, la falta de adecuadas condiciones de trabajo o la precariedad de los apoyos para la labor pedagógica, como ausencia de bibliotecas, laboratorios y equipamiento”.¹⁶

¹⁴ Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa, 1991: xi-xii

¹⁵ Comisión de Estudios de la Educación Superior, 1991.

¹⁶ Comisión de Estudios para la Educación Superior, 1991: 27

Adicionalmente, se hicieron recomendaciones para que las mismas instituciones pudieran reparar las exoneraciones a las que se vieron sometidos los claustros universitarios durante la dictadura, sobre todo de aquellos profesores de buen desempeño que continuaron, pese a todo, siendo productivos en sus respectivas disciplinas. Se sugirió resolver aquello con el diseño de esquemas flexibles de reincorporación y asociación, y con apoyo de la autoridad pública según fuera el caso.¹⁷

El informe asumió, por tanto, la preocupación que venía manifestando la comunidad académica durante la dictadura, respecto de la inexistencia de procedimientos autónomos y técnicos que sirvieran para que las instituciones mejoraran su calidad. Se procedió a resguardar la calidad mediante la reorientación de las políticas, adoptando medidas inmediatas en beneficio de las universidades y se incrementó el control conforme al contexto y a la legislación vigente, tal como señaló Ricardo Lagos: “no podemos pretender que bajo pretexto de la libertad de enseñanza no exista la capacidad de velar por la seriedad y calidad de los títulos”.¹⁸

Desde la perspectiva del aseguramiento interno de la calidad de la docencia, el informe hizo hincapié en que “un compromiso para aumentar la calidad de la enseñanza en todos los establecimientos debiera ser un objetivo prioritario de la política de desarrollo del sistema de educación superior... los demás objetivos —de consolidación, integración y descentralización de la base institucional, de equidad y mayor efectividad y eficiencia— perderían sentido si no contribuyen a hacer posible ese compromiso... La calidad no puede ser impuesta a los establecimientos mediante medidas administrativas o exigencias burocráticas. Corresponde a las instituciones, particularmente a las universidades, asumir la tarea y convertirla en la preocupación central de sus propias políticas de desarrollo, sin perjuicio de los incentivos que puedan generarse para facilitar este cometido y asentar, dentro del sistema, una verdadera cultura de evaluación y mejoramiento de la calidad”.¹⁹

Quienes seguían el desarrollo de la educación superior desde centros académicos independientes, también persiguieron revertir los efectos negativos de la desregulación que las reformas de 1980 habían introducido al sistema y, en general, hubo relativo desinterés de parte de asociaciones de académicos y federaciones estudiantiles sobre esto y prestaron poca importancia a la puesta en marcha del CSE, que había establecido la LOCE (Salazar, 2013). El gobierno de Aylwin, como se mencionó, optó por el diálogo sectorial y cuidó su implantación, confiando la nueva agencia al mismo equipo de Brunner, de modo de asegurar su legitimidad académica y la adecuada consideración de la agenda de reformas de la experiencia internacional que dicho grupo estudiaba.

La instalación del CSE marca un hito importante como inicio de la institucionalización del SEAC. Su forma de organización y su estrategia de legitimización fueron imitadas por las agencias de aseguramiento de la calidad que le siguieron (Salazar, 2013). El CSE contribuyó a configurar y sostener el eje de calidad dentro de la arquitectura de la política de la educación terciaria y

¹⁷ Comisión de Estudios para la Educación Superior, 1991

¹⁸ Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa, 1991: xiv

¹⁹ Comisión de Estudios de Educación Superior, 1991: 25

expandió las posibilidades de supervisión, desde la evaluación de los estudiantes a las principales dimensiones de la organización académica, incluyendo la docencia, el currículo, los docentes, los recursos didácticos, la infraestructura y el financiamiento. Adicionalmente, enfatizó el rol que juegan las instituciones, donde reside el aseguramiento interno de la calidad.

Un diseño innovador y simple, un equipo cohesionado, influyente y orientado al logro de los mismos objetivos, estuvieron a la base del éxito del CSE. Así, aseguró una supervisión inicial efectiva de las nuevas universidades, ayudando con ello a disipar temores asociados a una rápida expansión del sector privado (Salazar, 2013). De esta forma, el CSE fue la principal agencia de aseguramiento externo de la calidad de la educación superior en los años noventa. Dentro de sus exigencias, coherentes con la noción de la calidad entendida como “ajuste a propósitos” (Harvey, 2006), enfatizó la necesidad de que cada universidad contara con una misión y un proyecto educativo, para definir de mejor manera su identidad y su espacio en el mercado de educación superior.

De esta forma, la “Comisión Brunner” se hizo cargo de los insuficientes mecanismos de regulación existentes hacia fines de la dictadura, para encauzar la diversificación del sistema y resguardar su desarrollo, “conforme a exigencias de calidad y estabilidad congruentes con el interés público” (Bernasconi y Rojas, 2003: 148) y, aunque la reforma propuesta a la LOCE no tuvo éxito, “su influencia se proyectó durante toda la década post dictadura” (Fernández, 2015: 188). De hecho, el gobierno del presidente Eduardo Frei los convocó nuevamente para liderar el desarrollo de la nueva política para la instalación de la acreditación en Chile, desde una nueva entidad, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), como se revisará en el siguiente apartado.

2.2.2 Sistema externo de aseguramiento de la calidad y régimen de regulación

La introducción del aseguramiento de la calidad mediante el licenciamiento funcionó para los nuevos proveedores y, al poco andar, se pensó que era conveniente expandir su aplicación a las universidades más consolidadas. Además, se suponía que las instituciones autónomas contaban con mejores capacidades para asumir la responsabilidad del ejercicio autoevaluativo. Así, el debate sobre el aseguramiento de la calidad se trasladó desde el quehacer interno de las instituciones hacia la operación del sistema de educación superior en su conjunto. Gradualmente, la agenda modernizadora de los noventa empezó a adquirir forma y permitió también justificar una mayor inversión en el sector.

Si bien en esa década no se logró cambiar la base legal fundamental de operación de las instituciones de educación superior, sí se comenzaron a introducir innovaciones que gradualmente fueron modificando la coordinación del sistema. Por una parte, se fomentó la autorregulación mediante el licenciamiento, y se obligó a que todas las instituciones informaran periódicamente sobre aspectos sustantivos de su funcionamiento para ser más transparentes con la oferta. Por otra parte, se avanzó con un régimen de evaluación o acreditación institucional de la calidad, de carácter voluntario y de actuación a través del juicio de pares. Se estableció también que las instituciones que optaran por incorporarse a dicho régimen tendrían la

posibilidad de presentar proyectos a fondos competitivos a nivel institucional, financiados por el Estado. Además, todas las instituciones nuevas debieron licenciarse a partir de 1992 y se establecieron exigencias adicionales para la certificación de su autonomía; de igual modo, se prolongó la supervisión de los proveedores privados y aumentó la participación de los académicos en el CSE.

Como se describió antes, hacia fines de la década de los noventa había quedado clara la necesaria introducción de un sistema de acreditación para universidades autónomas. En 1999 se puso en marcha el Programa para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP), apoyado por el Banco Mundial, proyectos que también facilitaron el desarrollo de procesos de autoevaluación y de evaluación externa. En su conjunto, todas estas acciones dieron forma a un régimen de regulaciones que otorgaron estabilidad y más orden al sistema y, además, decreció la tendencia al aumento de proveedores privados.

Los procesos de acreditación se iniciaron en la década del 2000, luego de la creación, en 1999, de las dos instancias que se hicieron cargo de dicha actividad: la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Postgrado (CONAP). Ambas surgieron como comisiones asesoras del Ministerio de Educación, con el cometido específico de realizar procesos experimentales de acreditación, de carácter voluntario, y de proponer un futuro marco legal para esta tarea. La Ley 20.129, que estableció un sistema externo de aseguramiento de la calidad para la educación superior, promulgada el año 2006, le dio estatus legal a esos procesos y —tomando la experiencia hasta ese momento acumulada— generó una nueva institución, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que inició sus funciones en 2007 y que, aunque con modificaciones, existe hasta la actualidad.

La CNAP se centró en la acreditación de carreras, en un proceso organizado por ciclos. El primero tuvo lugar entre mayo de 2003 y abril de 2004, y en él se integraron catorce instituciones. Al siguiente ciclo, de septiembre de 2003 a octubre del 2004, se sumaron otras veinte instituciones y, al tercer ciclo, entre mayo de 2004 y mayo de 2005, se incorporaron otras catorce. Hasta el cese de sus funciones, en 2007, la CNAP había acreditado 55 instituciones y 379 programas de pregrado (CNAP, 2007: 43-44). La CONAP, en tanto, evaluó 101 programas de doctorado y 153 de magister (CNAP, 2007: 26). En la práctica, el papel de la CNAP fue mucho más importante que el de la CONAP, pues logró comprometer a las universidades integralmente y, por ello, el gobierno desplegó allí a su mejor equipo (Salazar, 2013). En contraste, la acreditación de posgrado bien podía resolverse a través de pequeñas comunidades académicas.

La cantidad de pilotos llevados a cabo y el compromiso que logró generar —sobre todo la CNAP— en las universidades, reflejaron el gran alcance que tuvieron estos procesos y que sentaron las bases del modelo de acreditación que persistió hasta la aprobación de la nueva Ley de Educación Superior, del año 2018, y que será objeto de revisión en la siguiente sección de este capítulo.

Brunner y su equipo desarrollaron con éxito los pilotos de acreditación de programas, aun cuando las comisiones fueron provisorias y temporales. Ello porque, similar a la estrategia utilizada para la implementación del CSE, se aseguró que las agencias estuvieran integradas por

académicos reconocidos y protegieron la independencia de sus juicios, tanto de las universidades como del gobierno (Salazar, 2013). Además, la creación de un sistema de información de la educación superior centralizado y la revisión del licenciamiento, actuaron como complemento de dichas acreditaciones programáticas.

Progresivamente, la agenda del sector se volvió más ambiciosa, no sólo se trató de avanzar hacia el crecimiento cualitativo del sistema tradicional mientras se controlaba el desempeño de los nuevos proveedores privados, también se priorizó consolidar la expansión del sistema mediante un mayor financiamiento a la demanda e inversión selectiva en investigación (Salazar y Leihy, 2013). Todas las agencias descentralizadas —CSE, CNAP, CONAP y MECESUP— se coordinaron a través de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Paralelamente, las universidades habían avanzado en la adopción de modelos de gestión más profesionales, para enfrentar los desafíos derivados de la expansión de sus actividades académicas en un entorno competitivo. En este contexto, la compilación y el estudio de información y el desarrollo de unidades de análisis al interior de las instituciones fueron valorados explícitamente en el pilotaje de procesos de acreditación (Bernasconi, 2005).

A nivel de sistema, se agregaron componentes de protección social y de corrección de desigualdades que habían traído consigo las condiciones de competencia y, asimismo, se fueron delineando nuevos rasgos del trabajo académico de alto estándar, asociado a la posesión de un doctorado, a la productividad científica medible y a la capacidad de levantar recursos para la investigación (Bernasconi, 2009). A su vez, el Banco Mundial influyó directamente en el accionar del sistema, e indirectamente en las instituciones, al monitorear permanentemente las acciones de las universidades que se adjudicaron proyectos MECESUP.

En suma, con el retorno a la democracia se alcanzó la libertad y estabilidad política, pese a que el legado de reformas se mantuvo invariable, y se configuró un escenario dinámico y de múltiples oportunidades que incidieron en el fortalecimiento de la trayectoria de las políticas sectoriales. Desde la perspectiva de la profesión académica, según Bernasconi (2009), se dio en Chile la paradoja que, contrario a lo sucedido en buena parte del mundo desarrollado, “el auge del mercado en la educación superior vino aparejado de un desarrollo sin precedentes y que exhibe tendencias positivas en todos los indicadores” (Bernasconi, 2009: 7).

Con todo, el SEAC inicial resultó insuficiente para proyectar el desarrollo de la educación superior. Inicialmente, se pensó que la certificación de la autonomía institucional por parte del CSE era prueba suficiente de que una universidad contaba con las condiciones mínimas de madurez y sustentabilidad. Sin embargo, en los hechos, la liberación de toda supervisión después del licenciamiento en un mercado universitario estricto tuvo —en muchas ocasiones— negativas consecuencias. Un grupo de instituciones privadas comenzó a ampliar rápidamente su oferta de pregrado una vez alcanzada su autonomía. Otro grupo de las llamadas “universidades tradicionales” de regiones, siguió el mismo camino. El número de sedes regionales se multiplicó a la par con la explosión de “programas especiales” (Zapata, 2004). Estos se orientaron a la formación profesional de adultos —preferentemente empleados fiscales y municipales— a través de programas abreviados y con menores exigencias académicas que, frecuentemente, se

ofrecieron fuera de las sedes universitarias y con precario acceso a laboratorios, talleres y recursos bibliográficos (Brunner, 2009). La rápida expansión de estas actividades no pasó inadvertida y en el gobierno cundió la idea de que la calidad del sistema de educación superior comenzaba a estar en riesgo. Peor aún, la legislación no contemplaba ninguna herramienta para que este interviniera directamente para lograr que las universidades se esforzaran de manera efectiva en alcanzar la sustentabilidad de largo plazo.

Por otra parte, la falta de familiaridad con el quehacer de las universidades hizo que muchos estudiantes y sus familias no estuvieran en condiciones de advertir la menor calidad de formación que recibían. Un reporte de la CNAP alertó sobre las deficientes condiciones de calidad con que varias universidades incrementaban su oferta a lo largo del país (Zapata, 2004). La repercusión de este problema fue amplia y la creencia de que todas las universidades contaban con un nivel suficiente de calidad dejó de darse por descontado.

Por tanto, el control integral ejercido por el licenciamiento se rompía radicalmente en la transición hacia la autonomía total que concedía la certificación al final del período de supervisión. Así, algunas instituciones perdieron su capacidad de desarrollarse responsablemente, lo que se tradujo en incrementos desmesurados de matrícula (Zapata, 2004). Inevitablemente, esta situación condujo al fortalecimiento de una mayor demanda de niveles de escrutinio externo. El desarrollo de la autorregulación institucional fue mucho más débil de lo previsto y no sirvió para la instalación de una cultura en pro del mejoramiento de la calidad entre los nuevos proveedores (Lemaitre, 2004), lo que impactó al sistema y al entorno universitario y su esencia por los siguientes años, tal como lo habían previsto, en la década de los ochenta, tanto Jorge Millas como José Joaquín Brunner.

2.2.3 Interacción SIAC-SEAC e impacto del SEAC

La efectiva implementación de los pilotos de acreditación permitió que la agenda para la creación jurídica de un SEAC ganara legitimidad y respaldo en el sector y a nivel político. De esta forma, se abrió la posibilidad cierta de presentar el proyecto del nuevo sistema al Parlamento. En opinión del ministro de Educación de la época, la experiencia en la acreditación de programas de pregrado era positiva y permitía avances sustantivos en la calidad de la formación universitaria y profesional (Bitar, 2005). Sin embargo, pese al amplio número de carreras acreditadas hasta entonces, aún eran insuficientes para alcanzar la total cobertura (CNAP, 2002). Ello constituyó un obstáculo para avanzar en la creación de un sistema universal de crédito estudiantil, como era la intención de la agenda del entonces presidente Ricardo Lagos, pues se requería de algún mecanismo que se focalizara en resguardar periódica e integralmente la calidad de las instituciones de educación superior para proteger el nuevo sistema y evitar fraudes. Así, la acreditación institucional, que había estado en la agenda de políticas hace varios años, emergió como el mejor instrumento para el logro del requisito de elegibilidad que se requería para ese fin (Salazar, 2013).

Inicialmente, la CNAP no estuvo convencida de avanzar en esa dirección, pues la evidencia internacional comparada disponible aún no había concluido en la efectividad de la acreditación

institucional, sin embargo, no pudo sustraerse de la agenda modernizadora del ministerio y colaboró con el diseño y pilotaje del nuevo proceso. Al igual que en las etapas previas, revisadas en apartados anteriores, los líderes de la CNAP contribuyeron sustantivamente en el diseño de la nueva regulación y su legitimización entre las universidades. En 2002, la CNAP y la CONAP presentaron su propuesta para la conformación del SEAC. Ella integró la función del licenciamiento, bajo la responsabilidad del CSE; la función de acreditación institucional, bajo el alero de una nueva agencia (reemplazando a las existentes), la que a su vez debía supervisar la acción de acreditadores privados para los programas de pregrado; una función de habilitación profesional (que tenía que surgir de una consulta amplia del gobierno con el sector) y, por último, la función de coordinación del sistema, que debía reunir al Ministerio de Educación con todas las agencias mencionadas (CNAP y CONAP, 2002).

Se definió entonces que la estimación de la calidad de una institución o programa se verificaba mediante la evaluación de su nivel de consistencia interna —frente a sus propios propósitos declarados— y externa, frente a las demandas del sector y la sociedad. Esta doble perspectiva presumía entonces la existencia de un SIAC para el cumplimiento del propio proyecto, aunque este no se denominó en esos términos ni tampoco se encontraba formalizado del modo en que estaba el SEAC.

Las primeras experiencias piloto de acreditación institucional fueron desarrolladas en 2003 y, aprendiendo de la experiencia internacional, se definieron como una auditoría académica, cuyo foco fue la aplicación sistemática de políticas y mecanismos que permitían que una universidad monitoreara sus propios niveles de calidad en ámbitos sustantivos (CNAP, 2007). También replicaron la mecánica de la evaluación integral conforme a criterios, luego la autoevaluación, la evaluación externa y, finalmente, el juicio de acreditación. El proceso se circunscribió a áreas esenciales, a saber, gestión institucional y docencia de pregrado, y se permitió la acreditación en áreas optativas como la vinculación con el medio, el posgrado y la investigación. La propuesta original de la CNAP contempló un plazo único de acreditación para todas las instituciones, sin embargo, el gobierno —por su propia necesidad de diferenciarlas— decidió finalmente graduar la vigencia en función del desempeño exhibido. Nuevamente, el modelo de acreditación propuesto por CNAP fue bien recibido y evaluado por el sector, la estrategia del enfoque en instituciones líderes produjo efectivamente la demanda y el interés de las demás por acreditarse (Salazar, 2013).

En octubre de 2006, luego de más de tres años de discusión parlamentaria, se aprobó la Ley 20.129, que creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, al culminar el gobierno de Ricardo Lagos. De esta forma, se institucionalizaron los procesos de acreditación, al alero del nuevo organismo autónomo, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Cabe destacar que estos procesos debían dar mayor énfasis a los resultados de los procesos de enseñanza y al funcionamiento de los mecanismos internos de control de calidad a nivel de las instituciones (Jiménez y Durán, 2011). Ese mismo año, iniciado el primer gobierno de Michelle Bachelet, los estudiantes de educación secundaria se alzaron en una movilización que demandaba educación de calidad, antecediendo las movilizaciones estudiantiles posteriores.

La nueva agencia también debía supervisar directamente a las agencias acreditadoras privadas que las mismas instituciones seleccionarían al momento de requerir sus servicios, lo que no estuvo exento de riesgos y críticas (Bernasconi y Rojas, 2003). También se vinculó la acreditación directamente con el nuevo sistema de créditos estudiantiles, como una forma de facilitar la integración del nuevo marco regulatorio y de garantizar la relevancia de la acreditación dentro del marco de esa política, aunque al costo de debilitar la voluntariedad del sistema (Salazar, 2013).

A juicio de Salazar (2013), dado que la CNAP debió subordinar su agenda —para elaborar su proyecto de SEAC— a las necesidades de las autoridades políticas, ello produjo un cambio de liderazgo en el proceso de transformación que se buscaba al marco regulatorio. Como resultado, nuevos y más débiles administradores de la educación superior asumieron la orientación y puesta en marcha de la nueva agencia, atrapados por intereses de corto plazo que hicieron fracasar el nuevo modelo de garantía externa de calidad (Salazar, 2013). De acuerdo a la investigación llevada a cabo por Salazar (2013), quien entrevistó a sendos actores de dichos sucesos, los nuevos liderazgos no poseían el nivel de conocimiento ni experiencia de sus predecesores y, por tanto, no pudieron dar clara dirección a la agenda de la CNA; más bien, se focalizaron en aspectos poco sustantivos, creándose espacios de conflictos de interés, y surgieron presiones políticas a propósito de las consecuencias asociadas a la no acreditación y pugnas soterradas entre instituciones y el gobierno, perdiéndose eventualmente la legitimidad del proceso (Salazar, 2013).

De acuerdo con Salazar y Leihy (2014), el pilotaje realizado por la CNAP y CONAP fue un éxito que, sin embargo, culminó en fracaso. Distintos factores habrían incidido, pero básicamente la importancia de contar con un SEAC creció, y al mismo tiempo emergieron nuevos problemas de calidad, tales como: cobro de aranceles que no tienen relación con la formación impartida, asimetrías de información para que los estudiantes y sus familias elijan la institución que desean, una oferta académica de baja calidad —cuestión que había sido advertida previamente por la CNAP—, un trámite legislativo fragmentado y, como se revisó en casos del primer capítulo con iniciativas de esta índole, con fuerte carga ideológica (Salazar y Leihy, 2014).

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), el SEAC no fue prioridad, y su ministra de Educación, Yasna Provoste, si bien contaba con larga trayectoria en dirigencia política regional, no poseía experiencia en esta materia. De todas formas, el SEAC adquirió rasgos similares a lo observado en el panorama internacional y presentó problemas asociados a esas mismas características: débil coordinación entre los componentes del sistema, agravados por la coexistencia de múltiples agencias; carencia de mecanismos rigurosos de supervisión de las agencias privadas, indispensables para mantener la legitimidad del sistema; y retrasos en las revisiones y actualizaciones de criterios y procedimientos. Sin embargo, para el caso chileno, a juicio de Lemaitre (2011), el problema provenía del daño que había generado la desregulación en el crecimiento inorgánico del sistema durante la década de los ochenta, cuyas consecuencias se traducían en prácticas y estilos de desempeño —a nivel de CNA e instituciones, por tanto, en SEAC y SIAC—, faltos de rigurosidad en la autoevaluación y evaluación externa (Jiménez y Durán, 2011).

El año 2009, un informe de la OECD en conjunto con el Banco Mundial reconocía los éxitos logrados en Chile por la rápida masificación de la educación superior, junto con los esfuerzos en materia de financiamiento y acreditación de la calidad. Sin embargo, señalaba los riesgos de la acreditación que se estaba llevando a cabo y que podían afectar la calidad de la docencia. Recomendaba introducir reformas al SEAC para resolver esos problemas. Por ejemplo, instaba a prestar mayor atención al desempeño de los pares evaluadores; considerar criterios asociados al currículo y la práctica docente para influir en el mejoramiento del aprendizaje y elevar la calidad de los programas de formación docente. Complementariamente, recomendaba una mayor racionalización del financiamiento en general e incrementar el financiamiento público para la educación superior, a fin de resolver los problemas de inequidad. El informe reconocía que muchos de los cambios sugeridos eran difíciles de lograr políticamente y también de implementar, dada la diversidad del sistema (OECD y Banco Mundial, 2009).

El rigor del quehacer de la CNA comenzó a ser cuestionado a partir del año 2010, cuando prácticamente todas las instituciones que se presentaron al proceso de acreditación obtuvieron resultados satisfactorios. Ello sacó a la luz serios problemas en la composición de los miembros de la CNA, malas prácticas y falta de autonomía e independencia respecto de las instituciones y el gobierno (Zapata y Tejeda, 2016; Barroilhet, 2019). Cabe destacar que, al año siguiente, en 2011, emergió el movimiento estudiantil que fortaleció y legitimó la demanda por educación pública, de calidad y gratuita, en términos similares al alzamiento de estudiantes secundarios ocurrido el 2006.

Un siguiente informe de la OECD, del año 2012, orientado especialmente al SEAC, repetía que el sistema carecía de procesos flexibles que pudieran responder a la diversidad del sistema y de adecuados controles ante conflictos de interés. Premonitoriamente, concluía que el sistema de acreditación había fallado en producir los resultados esperados, producto de un cuerpo legislativo mal diseñado, una inadecuada dotación de recursos y la falta de una visión de objetivos a cumplir. Recomendaba “cambios radicales y urgentes al SEAC” (OECD, 2012: 9).

El mismo año, la CNA entró en grave crisis, a propósito de denuncias de varios casos de corrupción en los que estuvieron involucrados algunos miembros de la agencia acreditadora estatal, autoridades, organizadores y dueños de instituciones de educación superior. Las acusaciones de corrupción, lavado de dinero y fraude tributario asociados a procesos de acreditación, fueron devastadores y detonaron un fuerte descrédito y pérdida de confianza en el SEAC hasta entonces vigente. Al año siguiente, la revisión de las políticas nacionales del mismo organismo señalaba que no se podía esperar que un sistema nuevo y mejorado lo arreglara todo por sí solo. En otras palabras, era necesario avanzar en los cambios con celeridad, pero progresivamente, conforme a la disposición y acuerdo de los actores involucrados (OECD, 2012).

Desde entonces, hubo acuerdo en torno a la importancia del aseguramiento de la calidad y respecto de la urgencia de introducir cambios a la legislación y operación del SEAC, sin embargo, distintas iniciativas para modificarlo de manera oportuna no prosperaron políticamente.

El mal funcionamiento de la CNA también causó problemas en la operación de las políticas sectoriales, en particular respecto al sistema de créditos estudiantiles. No existían instrumentos

alternativos a la acreditación para discernir entre universidades serias y proveedores de baja calidad; de la acreditación institucional dependía su acceso al financiamiento para los estudiantes. Pasados dos años de la crisis del 2012, aún no existía una agenda política para la reconfiguración del SEAC y los esfuerzos del entonces primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) para avanzar en una revisión del marco legal, no tuvieron prioridades muy claras y tampoco lograron el consenso político requerido.

En opinión de algunos, el SEAC chileno tenía la peculiar característica que la metodología y los procedimientos que se aplicaban eran similares: del licenciamiento, la acreditación de programas y de instituciones (Salazar, 2013). Como consecuencia, los procesos de evaluación habrían resultado insuficientes para captar la complejidad y diversidad funcional y organizacional de las instituciones, y tanto los programas como el diseño del SEAC se habrían vuelto disfuncionales respecto a las necesidades de la educación superior nacional (Salazar y Leihy, 2014). Al mismo tiempo, el modelo habría evidenciado dificultades para ajustarse a un escenario cambiante y para estimular el desarrollo de una cultura institucional que reflejara los valores, normas y prácticas académicas, elementos definitorios para configurar un efectivo SIAC.

En los años posteriores a la crisis, la CNA adoptó la estrategia de incrementar los niveles de exigencia para reposicionar la acreditación como un valor diferenciador y de prestigio. Sin embargo, puso énfasis en factores asociados a la viabilidad financiera, postergando el desarrollo de un modelo que se focalice y valore el quehacer docente y propiamente académico, fundamental en un sistema de consolidación con una matrícula masiva. Con todo, las acreditaciones continuaron extendiéndose con gran intensidad e incidiendo en el modelamiento de dinámicas y respuestas institucionales para esos efectos (Fernández y Ramos, 2020).

Bachelet volvió a la presidencia de la república (2014-2018) prometiendo reformas estructurales para superar la desigualdad en distintos ámbitos, junto a un proyecto de educación de carácter transformador con más equidad y calidad en todos los niveles formativos (León, 2020). En efecto, dicho período se caracterizó por intensos debates y dilemas en torno a distintos proyectos legislativos, muchos débilmente fundados, sin conocimiento experto ni respaldos, más bien originados en la idea abstracta de que el Estado tiene la responsabilidad principal de asegurar que la educación superior “se constituya en un derecho social de la población, asegurando calidad, acceso, permanencia y egreso sin discriminación de ningún tipo, con la sola excepción de las capacidades del estudiante” (León, 2020: 307). En este contexto, se gestó la reforma a la educación superior del año 2018, que modificó el SEAC e institucionalizó el SIAC, lo que se aborda en la siguiente sección de este capítulo.

La crisis de legitimidad que enfrentó la CNA aún no ha concluido, no por nuevas denuncias de corrupción, si no por críticas hacia la capacidad administrativa de la agencia para gestionar numerosos procesos y, a la vez, afinar y consolidar modelos de acreditación técnicamente robustos y políticamente viables. El proceso de ajuste que la nueva ley de educación superior previó para el SEAC, y también la configuración del SIAC al interior de las universidades, se encuentra en progresiva implementación.

Es complejo establecer con precisión si el SEAC chileno ha servido para mejorar y asegurar la calidad de la docencia (Zapata y Tejeda, 2009; Barroilhet, 2019), dificultad que se encuentra también en el plano comparado (Harvey, 2006; Stensaker, 2008; Leiber, 2016). No obstante, en Chile varios autores describen algunos beneficios: el desarrollo de buenas prácticas en gestión y planificación institucional y financiera (Lemaitre, 2012); la creciente formalización de políticas e instrumentos de gestión universitaria y el desarrollo de capacidades organizacionales en planificación estratégica y análisis institucional (Fernández y Ramos, 2020). Por último, ha permitido que el gobierno disponga de información oficial para justificar su financiamiento del sector (Salazar y Leihy, 2014).

2.3 Reforma a la educación superior con la Ley 21.091

Como se revisó en secciones anteriores, la preocupación por el aseguramiento de la calidad derivó en la institucionalización legal del SEAC con la Ley 20.129 del año 2006. El sistema externo quedó establecido como un conjunto de procesos de evaluación, cuyos precedentes provenían de las acreditaciones experimentales de la CNAP y de la CONAP, además de los procedimientos y criterios de lo que actualmente se denomina licenciamiento, a cargo del CNED. Pese a esta experiencia, en poco tiempo el desarrollo del SEAC se vio deslegitimado. Por una parte, la rápida masificación de la educación superior no fue acompañada por un sistema de aseguramiento con la capacidad de adaptarse para atender el crecimiento de instituciones, diversas y heterogéneas, y que promoviera SIAC robustos. Por otra parte, algunos procesos de acreditación llevados a cabo por la CNA debieron ser investigados por la justicia, ya que involucraron tratos indebidos de la agencia estatal con algunas universidades.

Con estos antecedentes, las siguientes secciones analizan el conflicto ideológico que incidió en la discusión de la reforma a la educación superior desde el año 2015. También se revisa la modificación que la nueva legislación hace respecto del SEAC y la introducción de los SIAC. Por último, se discuten los principales desafíos de la implementación de estos cambios, en virtud que sus fundamentos no lograron amplio consenso. Del mismo modo, es posible advertir diferencias y tensiones en las interpretaciones y expectativas que el nuevo marco suscita acerca del SEAC y los SIAC, tal como lo demostró la extendida discusión de nuevos criterios y estándares de acreditación.

2.3.1 Conflicto ideológico que acompaña la discusión previa

Esta sección analiza el conflicto ideológico que acompañó la discusión previa a la Ley 21.091 y que se generó a partir de los movimientos estudiantiles de la última década. Como se ha podido constatar a lo largo de la historia, creencias, narraciones y discursos emergen de las opiniones que se vierten en las pugnas ideológicas (Brunner et al., 2020). En general, ellas anteceden a las reformas educacionales. En cualquier caso, una mirada retrospectiva de larga duración a las intensas deliberaciones que han precedido a las reformas de la educación superior en Chile, muestra que, en la práctica, estas han sido menos innovadoras de lo que las polémicas en torno a ellas permitían presagiar.

Desde el siglo XIX, es posible advertir que en el fondo de las discusiones se identifican distintas concepciones ideológicas sobre las relaciones entre el Estado, sus atribuciones educacionales y la sociedad. A lo anterior se añade, en la primera mitad del siglo XX, la “cuestión social” y luego el debate se complejiza —durante las últimas décadas— con la introducción del mercado en la coordinación del sistema. Asimismo, las disputas parecen no poder desprenderse de la historia, de la cultura y de las tradiciones hasta entonces alcanzadas, al tiempo que el sentido y razón de ser de las universidades es defendido con tesón, tal como lo hicieron en su momento Andrés Bello, Valentín Letelier, Juan Gómez Millas y Jorge Millas, entre otros.

Los discursos de ideales sobre formación humana, bien público, verdad, servicio y otras expresiones utilizadas para referirse a la universidad, recapitulan las nociones de fines y misión universitarios, dando cuenta que en el caso del debate previo a la Ley 21.091 coexisten distintas miradas de su deber ser (Brunner, 2015). Se percibe un abandono de la comprensión tradicional de la universidad, y el tránsito de un sistema guiado por un modelo único a uno en que compiten diversas descripciones (Labraña y Brunner, 2021). Tal vez ello permite explicar la polarización de la disputa previa a esta nueva reforma a la educación superior, además de explicar por qué el problema de la gestión y validación del SEAC demoró varios años en ser discutido y atendido (Bernasconi, 2015).

La idea de una educación pública, gratuita y de calidad —demandada por los estudiantes movilizados— se expresó como una profunda crítica social, política y económica a la “hegemonía neoliberal” que, según los críticos, habría orientado al sistema educativo desde las reformas impuestas por la dictadura de Pinochet (Atria et al., 2014). Críticos y defensores del modelo educativo llamado “neoliberal”, contribuyeron a simplificar y reducir el campo de debate, encerrados cada uno en sus respectivas trincheras discursivas. Sin duda, durante las últimas cuatro décadas aparecieron nuevos proveedores privados, se intensificó la competencia entre organizaciones académicas, las universidades debieron obtener parte de sus ingresos por la vía del cobro de aranceles y el Estado se limitó a “financiar la libre elección de estudios y a suplir las fallas del mercado” (Brunner, 2015: 161).

Ante la universidad que habría dejado de ser sede de la razón y la conciencia por efecto del paradigma del mercado, de contratos individuales y privados, se levanta el paradigma de lo público, en el cual dominan los derechos sociales y se anhela la realización recíproca e igualitaria. En palabras de Atria —para quien lo público se manifiesta en los derechos sociales—, sería menester iniciar un nuevo ciclo histórico que implica “transitar del neoliberalismo al socialismo o de la realización individual a la cooperación” (Atria, 2014: 36-38). Para lograr la instauración del nuevo paradigma, Atria considera necesario excluir la lógica de mercado de la educación superior, concentrando en el Estado la provisión educacional y su financiamiento. El avance en esa dirección dependería de la dinámica política y, por tanto, se necesitaría transformar la educación superior en un tema de discusión pública, “dentro de unas determinadas ideas sobre lo común y la plenitud humana que el mismo Atria indica” (Herrera, 2016: 112).

Es cierto que desde la legislación sobre universidades de Pinochet (de 1981), la política educacional se desarrolló dentro de un marco de escasa intervención estatal. Sin embargo, esto no significa que la educación quedara sometida íntegramente a un modelo neoliberal

heredado de la dictadura (León, 2015). Tampoco el modelo neoliberal impuso un régimen de lo privado en la educación superior chilena, pues las universidades privadas se habían fundado en Chile desde fines del siglo XIX en adelante. En cuanto al débil rol del Estado, este venía desde antes de la legislación de 1980, pues “si bien el Estado patrocinaba la educación a la manera de un mecenas público, lo cierto es que no la conducía ni la coordinaba” (Brunner, 2009: 171). La autonomía de las instituciones, por su parte, se mantuvo en general ininterrumpidamente hasta 1973, junto con la libertad de enseñanza que quedó garantizada constitucionalmente en 1874. En cuanto al régimen mixto de provisión con financiamiento estatal predominante, este existe desde la década de 1920 y se consolidó en la década de 1950.

Es necesario considerar, además, que la matrícula de la educación superior creció muy escasamente hasta 1989, impulsándose su masificación solamente a partir de 1990, con el restablecimiento de la democracia. Con posterioridad, en 2007, la cobertura superó el 50% (Brunner, 2013). Esta rápida expansión fue producto, ante todo, de la oferta de vacantes por parte de las instituciones privadas, esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados. Asimismo, estuvo financiada fundamentalmente por los hogares, es decir, por las familias y los propios estudiantes, con el respaldo de esquemas de apoyo estudiantil (becas y créditos subsidiados), en particular el Crédito con Aval del Estado (CAE), creado en 2006. Sin embargo, este último provocaría también un creciente endeudamiento de los estudiantes, parte de los cuales no ha podido saldar dicha deuda hasta la actualidad, convirtiendo esta ayuda en un objeto de continuo debate (Orellana, 2016).

Como se explicó en apartados anteriores, a partir de 1990 la coalición gobernante post dictadura fue introduciendo importantes correcciones al modelo de educación superior instaurado por esta. De hecho, el sistema de educación superior chileno tuvo indudables progresos en varios frentes, entre ellos, la preocupación por la calidad de las instituciones, la equidad en el acceso, la tasa de graduación, la forma de gestión y un esquema de financiamiento compartido entre el Estado y las familias (Bernasconi, 2015; Zapata y Tejeda, 2016; Brunner y Ganga, 2016; Bernasconi, 2017). Este ciclo, que “posicionó a Chile en el primer lugar latinoamericano en la tasa de participación de estudiantes pobres” (Brunner, 2016: 113), parece estar llegando a su fin.

Las movilizaciones estudiantiles del 2011 ejercieron una importante influencia sobre las ideas que dieron lugar a la agenda de la educación superior de los siguientes años. En julio de 2012, una comisión investigadora de la Cámara de Diputados concluyó que la educación superior chilena no había sido suficientemente fiscalizada durante las décadas anteriores, con relación al mandato de la ley que consignaba a las universidades como instituciones sin fines de lucro.

En este escenario, el programa del segundo mandato de Bachelet (2014-2018) anunciaba “reformas de fondo” al sistema, inspiradas en el pensamiento de Atria. Señalaba que la educación superior adoptaría “una institucionalidad que permita recuperar la confianza en el sistema y sus instituciones y que dé respuesta a los desafíos del país en el desarrollo productivo, científico y cultural. La educación superior debe ser un derecho social efectivo. Se establecerán garantías explícitas para los ciudadanos en materia de educación superior, tanto de acceso como de calidad y financiamiento. Estas garantías darán un trato preferente a los y las estudiantes de

menores ingresos. Para cumplir con dichas garantías se requiere de un Estado activo tanto en la entrega directa de servicios educativos como en la estricta fiscalización de los oferentes, tarea a la que nos abocaremos con especial dedicación y premura.”²⁰

La promesa de un cambio paradigmático —desde el modelo neoliberal a otro socialdemócrata y de un sistema mixto de provisión coordinado por el mercado a uno regulado y financiado por el Estado — empezó a ser concretada desde el primer día de la administración Bachelet. Mediante distintos proyectos de ley, su gobierno evidenció “la reforma educacional en marcha”, cuya magnitud, se señaló, sería similar a las reformas implementadas en las décadas de 1920 y 1960, cuando se aseguró la obligatoriedad de la educación.²¹ Para otros, este discurso pareció más bien una quimera (Brunner, 2016).

Se instaló así en la esfera pública la idea de la educación como un derecho social fundamental que buscaba dejar atrás el modelo neoliberal, el cual —según los críticos— trata la educación como un bien de consumo, que se transa en el mercado y que sólo es accesible para quienes pueden pagar. El empleo del neoliberalismo así, genéricamente, y de forma frecuente, para designar la causa de los efectos negativos de la política educacional de los períodos anteriores es, de acuerdo con Brunner et al., un buen ejemplo del poder de las ideas o de los axiomas ideológicos que se utilizan como una *doxa* contra los adversarios en el debate (Brunner et al., 2020).

De acuerdo con Atria (2014), la noción de “derechos sociales” sirve para transformar verdaderamente a las instituciones neoliberales prevalecientes, también en la educación superior. Bajo esta concepción, se promovió la idea de un Estado movilizado hacia una sociedad más igualitaria, sin ningún tipo de discriminación, y que garantiza una educación superior accesible, de calidad y gratuita como un derecho social.

Bajo esa premisa se justificaron e impulsaron las nuevas políticas de educación superior. La mayoría de ellas se concretaron en iniciativas legales y otras a través de la Ley de Presupuestos de la Nación. Al calor del debate y de expectativas refundacionales, se aprobaron leyes en educación escolar y superior con relación al financiamiento, la prohibición del lucro, la gobernanza y la inclusión. Asimismo, la política de gratuidad de la educación superior, promesa-insignia de este segundo gobierno de Bachelet, se implantó inicialmente mediante una glosa presupuestaria el año 2016. La idea de gratuidad no tardó en convertirse en símbolo de progreso, de una visión de sociedad justa y de descomodificación de la educación superior. Y aunque la gratuidad “no es condición necesaria ni suficiente para desarrollar una política pública centrada en los derechos sociales” (León, 2014: 114), su adopción llegó para perdurar, tal como lo reconoció el entonces (y por segunda vez) candidato presidencial Sebastián Piñera.²² De esta forma, la anunciada reforma integral de la educación superior, que luego consagró la gratuidad

²⁰ Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014: 20, en:

http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf

²¹ Frase que se utilizó para la difusión de los distintos proyectos educativos y en la infografía del Ministerio de Educación, ver en <https://www.gob.cl/noticias/la-reforma-educacional-esta-en-marcha/>

²² En su programa de gobierno “Construyamos tiempos mejores para Chile 2018-2022”, señala que la educación superior es la puerta de entrada a la sociedad del conocimiento y, por tanto, compromete un sistema de acceso solidario, adicional al derecho a gratuidad de todo estudiante (81-82).

universal sujeta a los ingresos fiscales del Estado y su capacidad de gasto y modificó de manera sustantiva la institucionalidad y el SEAC, en vez de zanjarse durante el gobierno de la Nueva Mayoría, terminó por completarse, paradójicamente, durante los primeros meses del segundo gobierno de Sebastián Piñera.

Detrás de las posiciones dicotómicas sobre la gratuidad, el lucro, el financiamiento y la institucionalidad, el trasfondo de las reformas quedó oculto, dejando escaso espacio para ponderar la evidencia empírica y el conocimiento experto. La división entre neoliberales y progresistas (o reformistas) empobreció el debate. La confrontación contribuyó a generar un clima que no favoreció la disposición al diálogo y a la consideración de mayores antecedentes para resolver las discrepancias, dificultades que aún parecen subsistir en el Parlamento, redes sociales y otros medios de comunicación.

Desde las universidades, algunas voces alertaron sobre el riesgo de eludir los temas de fondo y las consecuencias que ello podría traer aparejado, incluso contrarias respecto de lo que se deseaba resolver. José Joaquín Brunner y Hugo Herrera, académicos de la Universidad Diego Portales, encarnan algunos ejemplos de este contrapunto en el debate. Sus respectivas perspectivas sobre distintas materias de la reforma invitan a alzar la mirada sobre el sistema de educación superior y la universidad.

De manera análoga a como lo hizo Jorge Millas en medio de la disputa en torno a la reforma universitaria de la década del sesenta, y también más tarde, al implementarse la Ley de Universidades de 1981, Herrera publicó su libro *La Frágil Universidad* (2016). Para el autor, la universidad es un “espacio público de la razón y del pensamiento de lo excepcional”,²³ el cual requiere condiciones de libertad política, económica y espiritual para poder existir. También esclarece el sentido y carácter de lo público, idea sobre la cual identifica una profunda división: lo público entendido como propiedad del Estado o lo público como función o como un modo de actuar y decidir. Bajo cualquier circunstancia, lo público debiera garantizarse mediante el reconocimiento de la libertad para hacer uso público de la razón y la igualdad en ese uso; un lugar de independencia y sin vínculos de subordinación (Herrera, 2016).

En cambio, lo público para Atria se vincula al actuar desde el interés general, el cual, de acuerdo con su perspectiva, es invariablemente superior al interés individual. El neoliberalismo significa, precisamente, la negación de lo público, en beneficio de los intereses particulares expresados en el mercado (Atria, 2016). Para Herrera, por el contrario, lo público refiere a la disposición interna del ser humano: una concepción comprehensiva del bien, que reconoce el uso público de la razón y la apertura a lo excepcional. Su postura es coherente con la de Brunner, quien sostiene que lo público en el campo de la educación superior debería fundarse más bien en la naturaleza crítico-racional de la institución, donde es posible combinar una contribución deliberativa a la democracia con el examen de la propia idea y práctica de la universidad (Brunner, 2016). En este sentido, ni el poder político ni el mercado deben controlar la universidad; esta debe quedar libre de ambas lógicas de poder.

²³ Herrera desarrolla *in extenso* estas dos características distintivas de la universidad en su primer ensayo, de cinco capítulos, denominado *La Frágil Universidad* (23-108).

Ahora bien, tanto Brunner como Herrera coinciden con Atria respecto a que la universidad se ubica en un contexto en el cual predomina el mercado y ello dificulta el sentido de lo público. Sin embargo, discrepan en cuanto a la noción de lo público y al modo en que Atria propone resolver el problema: restringiendo coercitivamente su operación y concentrando en manos estatales el poder del sistema universitario (Herrera, 2016). Brunner y Herrera precisan que lo público no es lo mismo que lo estatal. Lo público no se reduce a las dimensiones propietarias ni a las administrativas estatales. De hecho, la tradición chilena ha combinado, dentro de una visión mixta de la provisión de educación terciaria, lo estatal y lo privado en un concepto público (Brunner, 2016).

El planteamiento de Atria deja a la universidad en una posición vulnerable que podría terminar menoscabando su autonomía y libertad académica y, con ello, “su posibilidad de realizar el uso público de la razón y el pensamiento excepcional” (Herrera, 2016: 18). En efecto, la disputa ideológica en torno a lo público desembocaría en la reivindicación de un trato preferente político, legislativo y económico para las universidades estatales, omitiendo que las instituciones de calidad y orientadas a lo público no se identifican como tales por su propiedad o estatuto jurídico (Brunner, 2016). Cualquier iniciativa, por ejemplo, de SEAC o de financiamiento, que aumente el poder de control del Estado sobre el sistema universitario sin generar a su vez contrapesos efectivos, genera riesgos sobre la autonomía universitaria y respecto de la libertad requerida para el uso público de la razón. Según Herrera, los equilibrios y divisiones de poder han de realizarse en todas las maneras que resulten eficaces. El Estado y el mercado, manteniéndose separados, controlados mutuamente y, a su vez, divididos interiormente. Se requiere que ambos gocen de fuerza y vitalidad en una relación dinámica. Indicaciones similares han de expresarse en el gobierno universitario, que reconozca la participación de los académicos, pero dejándoles el ámbito necesario para las tareas insoslayables de reflexión e invención propias del quehacer académico (Herrera, 2016).

Luego de un largo y accidentado debate, la educación superior como derecho social quedó consagrada en la Ley 21.091, de abril del año 2018. Esta modifica el SEAC en su institucionalidad y procedimientos, e incluye al SIAC dentro del nuevo marco regulatorio como una dimensión de acreditación respecto de la cual han de definirse criterios y estándares.²⁴

En tanto, como se verá más adelante, en el trasfondo ideológico que subyace a la implementación del nuevo marco regulatorio, es posible identificar algunos dilemas cuyos efectos podrían afectar la calidad de la educación superior y el desarrollo del SIAC, coherentes con las respectivas culturas académicas. Por ejemplo, la moralización de las materias cuando se emplazan sobre parámetros ideales generales en desmedro de la evidencia empírica, o la negación del mercado y la afirmación de la estatalidad como resguardos suficientes de calidad educativa.

León advierte que el igualitarismo que se anhela ha de ser “congruente con la libertad y el pluralismo de opciones, propios de una sociedad democrática” (León, 2015: 166). Asimismo, para que el SEAC contribuya a la calidad del sistema de educación superior y que los SIAC

²⁴ Título IV Del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ley 21.091 (2018).

guarden congruencia con las respectivas culturas académicas institucionales, ambos tipos de sistemas presuponen un contexto democrático. En suma, la discusión previa a la reforma, aunque mucho más compleja, guardó similitudes con aquellas del pasado de la historia de Chile. En palabras de Jorge Millas, a ratos parece ser que la universidad corre el riesgo de ser asediada ideológica y políticamente.

2.3.2 SEAC y SIAC en la Ley 21.091

Las versiones del proyecto que antecedieron a la Ley 21.091 intentaron reformar aspectos deficitarios del sistema de educación superior chileno, bajo la premisa de que ellos se podrían identificar siguiendo la línea ideológica fundamental adoptada por el Estado chileno desde 1981 (Atria, 2016). Desde esta perspectiva, la verdadera solución habría implicado impugnar derechamente la hegemonía neoliberal, cuestión difícil y prácticamente imposible de lograr mediante una ley. Finalmente, de acuerdo al Mensaje que acompaña al proyecto de ley enviado al Congreso,²⁵ la reforma proponía crear una nueva institucionalidad, un sistema de acceso más inclusivo, hacer más exigentes los procedimientos de aseguramiento de la calidad e incorporar la política de gratuidad universal y progresiva, ya en operación, como sistema de financiamiento.²⁶

Con todo, el Mensaje, la ley y su progresiva implementación, han dejado en evidencia una severa dificultad inicial del proyecto: careció de un diagnóstico adecuadamente fundado e hizo caso omiso del carácter mixto del sistema, tanto de la provisión como del financiamiento (Brunner y Ganga, 2018). Pese a que el proyecto fue iterado entre el Ministerio de Educación y el Congreso en varias oportunidades, además de analizado críticamente por expertos, no se subsanó esta debilidad ni pudieron, en consecuencia, consensuarse prioridades y propósitos de largo alcance para el desarrollo de la educación superior. El único consenso relativo fue la falta de gobernanza política que se mantuvo por décadas, dejando amplio espacio al mercado como principal eje de coordinación (Brunner, 2008; Bernasconi, 2015).

La Ley 21.091 se promulgó luego de una negociación política entre el gobierno saliente y el entrante, al inicio del segundo mandato de Piñera, el año 2018. Su principal propósito fue robustecer la institucionalidad política y la regulación, con la creación de la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior; consagrar la gratuidad universal y progresiva como mecanismo de financiamiento, e introducir cambios en los mecanismos de SEAC (Zapata et al., 2021).

En particular, respecto al SEAC se hicieron modificaciones a la agencia acreditadora estatal, se eliminaron las agencias acreditadoras privadas y se planteó un triple objetivo: (i) exigir la obligatoriedad de la acreditación a las instituciones de educación superior; (ii) establecer una acreditación institucional de “carácter integral”; (iii) introducir criterios y estándares asociados a las dimensiones que se evalúan durante la acreditación institucional, incorporándose entre

²⁵ Mensaje Nº 110-364 de la presidenta de la República, 4 de julio 2016.

²⁶ Historia de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/>

ellas la de aseguramiento interno de la calidad, es decir, SIAC. De esta forma, ambos sistemas de aseguramiento, externo e interno quedaron por primera vez conjuntamente incorporados en el marco regulatorio: el SEAC en términos similares a como había sido legislado hasta entonces, aunque ahora con mayores exigencias, y el SIAC como una nueva dimensión de la evaluación que sirve de base a la acreditación.

En cuanto a la Subsecretaría, el título I de la Ley establece que debe definir y desarrollar políticas públicas para el sector; administrar el sistema nacional de información y de acceso a la educación superior; el sistema de información de la educación superior; el régimen de gratuidad universal y progresiva, además de participar en la definición de estándares de calidad. Adicionalmente, la Subsecretaría coordina a los demás organismos del Estado (Superintendencia, CNED y CNA) que integran el denominado Comité del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES).

Corresponde al comité del SINACES velar por la coordinación de los distintos organismos y su relación con las instituciones de educación superior; interactuar con la CNA, incluida la elaboración de criterios y estándares de calidad; establecer y coordinar mecanismos de intercambio de información entre los organismos estatales y las instituciones de educación superior; establecer un plan para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y, por último, promover la coherencia entre los criterios y estándares definidos para la acreditación con la normativa que rige a otros procesos (licenciamiento, fiscalización, etc.).²⁷

En cuanto a la Superintendencia de Educación Superior (SES), la Ley le otorga amplias facultades fiscalizadoras y de supervigilancia para el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las instituciones de educación superior. Debe supervisar a los organizadores y controladores de las instituciones; el mantenimiento de las condiciones que dieron lugar al reconocimiento oficial; los estados financieros; el cumplimiento de la prohibición del lucro; y el cumplimiento de los compromisos con los estudiantes. Para estos efectos, puede realizar auditorías, ingresar a los establecimientos y sus dependencias, expedir citaciones a declarar, resolver consultas y reclamos, administrar la información recopilada y acceder prácticamente a cualquier documento.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es abordado en el título IV de la Ley y contiene las modificaciones a la Ley 20.129 promulgada el año 2006. Le encarga llevar a cabo procesos de acreditación institucional y de programas, tanto de pre como de posgrado, tarea que continúa siendo la función principal de la CNA. Sin embargo, se introducen algunos cambios procedimentales; en adelante, la agencia debe elaborar y establecer criterios y estándares de evaluación en torno a cinco dimensiones: i) docencia y resultados del proceso de formación, ii) gestión estratégica y recursos institucionales, iii) aseguramiento interno de la calidad o SIAC, iv) vinculación con el medio y v) investigación, creación y/o innovación. Estos criterios y estándares deben ser diferenciados para los subsistemas universitario y técnico profesional.

²⁷ Art. 4, Título IV, Ley 21.091 (2018).

En cuanto al SIAC como dimensión de acreditación, se señalan los siguientes aspectos: “El sistema interno de aseguramiento y gestión de la calidad institucional debe abarcar la totalidad de las funciones que la institución desarrolla, así como las sedes que la integran y deberá aplicarse sistemáticamente en todos los niveles y programas de la institución de educación superior. Los mecanismos aplicados deberán orientarse al mejoramiento continuo, resguardando el desarrollo integral y armónico del proyecto institucional”.²⁸ Similar a lo que ha ocurrido en otros sistemas, el SIAC se consagra en la ley, y se exige su concreción a cada una de las instituciones (Woodhouse, 2013), bajo las normas y exigencias provenientes del SEAC. De la redacción de la ley, “resguardando el desarrollo integral y armónico del proyecto institucional”, se advierte que el aseguramiento externo se orienta hacia comportamientos y valores intrínsecos de cada institución (Harvey y Stensaker, 2008). También es posible identificar la alineación de SEAC y SIAC, similar a la que reporta la experiencia comparada y que evidencia que ambos tipos de sistemas, internos y externos están inextricablemente interrelacionados (Vroeijenstijn, 2008).

La acreditación institucional se torna obligatoria para las instituciones autónomas y el resultado se expresa en tramos de acreditación: básica, avanzada o de excelencia, y a rangos de años correspondientes. Además, adquiere carácter “integral”, por cuanto debe considerar la totalidad de las sedes, funciones y niveles de programas en sus diversas modalidades, la evaluación en torno a las cinco dimensiones mencionadas y la revisión de un grupo “intencionado” de carreras y programas (seleccionados por algún mecanismo que la agencia debe definir).²⁹ Conforme al Mensaje, la forma de concebir la calidad hasta entonces había sido insuficiente para sustentar y orientar el SEAC en su conjunto.³⁰ Por tanto, al logro entre la consistencia interna y externa de las instituciones, se añaden criterios y estándares preestablecidos por dimensión y se intensifica el sistema de control de las normas.

De la Ley se entiende que la acreditación institucional integral consiste en la evaluación y verificación del cumplimiento de criterios y estándares de calidad, referidos a recursos, procesos y resultados; el análisis de mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad, considerando tanto su pertinencia como su aplicación sistemática y resultados, y la concordancia con la misión y propósitos de las instituciones de educación superior. Procedimentalmente, previo a la decisión de acreditación institucional, se establece que la Comisión debe escuchar al presidente del comité de pares evaluadores externos y a la institución evaluada.³¹

Ahora bien, las instituciones que no logren acreditarse en los términos señalados quedan bajo la supervisión del CNED por un plazo máximo de tres años, sin poder impartir nuevos programas, abrir nuevas sedes ni aumentar vacantes. Asimismo, pierden la acreditación de aquellos programas de pre y posgrado que se encuentren acreditados. Si cumplido el plazo la institución no logra acreditarse al menos en el tramo básico, se revoca su reconocimiento oficial y se

²⁸ Art. 18, Título IV, Ley 21.091 (2018).

²⁹ Art. 12 quáter, Título IV, Ley 21091 (2018).

³⁰ Mensaje Nº 110-364, p.6 (2016).

³¹ Art. 15, Título IV, Ley 21.091 (2018).

nombra a un administrador de cierre, por cuanto el proceso daría cuenta de la inexistencia de condiciones mínimas para dar cumplimiento a los criterios y estándares de calidad.

De acuerdo con esta ley, también algunos programas deben acreditarse obligatoriamente, a saber: medicina; especialidades médicas; odontología; especialidades odontológicas; pedagogías y los programas de doctorado. Similar a la acreditación institucional, si no logran o pierden dicha certificación, la mayoría queda sujeta a la supervisión del CNED.³² Por último, sólo se pueden acreditar voluntariamente otros programas, de pre y posgrado, si la institución a la que pertenecen se encuentra acreditada institucionalmente a nivel avanzado o de excelencia y posee acreditados los programas mandatorios señalados anteriormente.³³

Dentro de su quehacer, además, la CNA debe difundir buenas prácticas en materia de aseguramiento de la calidad y hacer públicas las decisiones relevantes de los procesos de acreditación. También ha de someterse a evaluación externa de sus propios procedimientos cada cinco años; solicitar información y sugerir a las instituciones recomendaciones relativas a los avances en sus planes de mejora, conforme a las resoluciones de acreditación respectivas; realizar visitas de seguimiento a las instituciones, todos antecedentes que se tendrán a la vista en el siguiente proceso de acreditación; elaborar y actualizar instrumentos y materiales para la autoevaluación y evaluación externa; así como incorporar y capacitar a pares evaluadores.³⁴

La composición de los integrantes de la CNA fue ajustada para asegurar la participación de miembros provenientes de regiones distintas a la Metropolitana; de universidades e instituciones técnicas; de académicos y docentes, profesionales y representantes estudiantiles. Todos, exceptuando los estudiantes, se designan en base a ternas propuestas por el sistema de Alta Dirección Pública. Sobre esa misma base, el presidente de la agencia y algunos comisionados son designados por el presidente de la República y, en ocasiones, con acuerdo de tres quintos del Senado. Los cargos duran seis años y se renuevan por parcialidades cada tres años, no pudiendo ser reelegidos. Asimismo, la CNA puede funcionar en pleno o salas, requiriendo la mayoría absoluta de sus miembros para adoptar decisiones. Cuando corresponda, sólo el presidente de la agencia, o el vicepresidente que lo reemplace, puede resolver con voto dirimente. Los acuerdos relativos a los procesos de acreditación institucional son considerados de mayor relevancia respecto de otros, y por ello requieren de mayor *quorum*.³⁵ La Ley también precisa las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación como comisionado.³⁶

El título V de la Ley aborda el financiamiento institucional para la gratuidad. Para acceder a esta, las instituciones deben estar acreditadas en tramo avanzado o de excelencia, y aplicar políticas que permitan el acceso equitativo de estudiantes, además de contar con programas de apoyo para aquellos vulnerables.³⁷ Una vez que las instituciones acceden al financiamiento, obligatoriamente se rigen por aranceles, matrícula y vacantes con regulación.³⁸ En cuanto al

³² Art. 27, 27 quáter y 46, Título IV, Ley 21.091 (2018).

³³ Art. 30, Título IV, Ley 21.091 (2018).

³⁴ Art. 8, Título IV, Ley 21.091 (2018).

³⁵ Art. 7, Título IV, Ley 21.091 (2018).

³⁶ Art. 12 bis, 12 ter y 12 quáter, Título IV, Ley 21.091 (2018).

³⁷ Art. 83, Título V, Ley 21.091 (2018).

³⁸ Art.102, Título V, Ley 21.091 (2018).

valor de los aranceles regulados, estos los determina la Subsecretaría, considerando conjuntos de programas de costos similares entre sí y los recursos que se requieren; contempla además si los programas son profesionales o técnicos, el tamaño de la institución a la que pertenecen y su correspondiente ubicación regional y, por último, los niveles, años y dimensiones de acreditación institucional con la que cuentan.³⁹ La ley también establece una Comisión de siete expertos para la fijación de aranceles, elegidos por el sistema de Alta Dirección Pública y por períodos de seis años, quienes aprueban o modifican las bases técnicas para el cálculo de los valores, emiten informes, asesoran técnicamente y solicitan información, para su trabajo, a la Subsecretaría.⁴⁰

La Ley realiza algunas distinciones en la política de gratuidad, según se trate de instituciones de educación superior estatales o privadas, siendo más expedito el beneficio para las primeras.⁴¹ Cabe mencionar que una ley sobre universidades estatales (Ley 21.094)⁴² fue aprobada un mes después de la Ley 21.091 sobre Educación Superior. Respecto del aseguramiento de la calidad y los procesos de acreditación, establece que las universidades estatales tienen la obligación de determinar, a través de sus estatutos, un órgano o unidad responsable que coordine y gestione internamente dichos procedimientos.⁴³

Por último, las disposiciones finales y transitorias de la Ley 21.091 constan de más de cincuenta artículos para implementar progresivamente las modificaciones. En la práctica, desde el año 2018 han surgido dificultades por la superposición de funciones entre algunos organismos, los plazos estipulados para la implantación han demostrado ser insuficientes y la fórmula para la regulación de aranceles y sus consecuencias, extremadamente difícil. La interpretación de algunas materias de la ley, particularmente en torno al SEAC y la definición de criterios y estándares de calidad para la acreditación, también han subido a la palestra.

En suma, la mayor parte del articulado de la ley que reforma a la educación superior se refiere a la Superintendencia y al financiamiento institucional para la gratuidad. De esta forma, se da respuesta a la demanda por mayores regulaciones y controles sobre el sistema y sus instituciones, bajo el supuesto de avanzar hacia una educación superior como derecho social. Por otra parte, son tantos y tan diversos los beneficios que se esperan de la educación superior (mayor acceso, equidad e inclusión, aseguramiento de la calidad, integración social, formación y certificación para el trabajo, etc.), que dejan al descubierto una noción de universidad sumida en lógicas acotadas, de carácter performativo, al alero de un Estado poderoso que se espera la coordine adecuadamente mediante políticas efectivas.

En este contexto, la próxima sección aborda algunos desafíos que han surgido a propósito de la implementación de la ley. Surge la inquietud respecto de si estaremos entrando a una nueva crisis derivada de la serie de procedimientos burocráticos centralizados que, si bien contribuyen a “desmercantilizar” la educación superior, pueden distorsionar el desarrollo del sistema y, con

³⁹ Art. 88-94, Título V, Ley 21.091 (2018).

⁴⁰ Art. 95-103, Título V, Ley 21.091 (2018).

⁴¹ Ley 21.094 Sobre Universidades Estatales, promulgada el 5 de junio de 2018.

⁴² La ley 21.094 se revisa y analiza más extensamente en la primera sección del Capítulo 3.

⁴³ Art. 31 y 32, Ley 21.094 (2018).

ello, desvirtuar el SEAC y los SIAC que, en adelante, obligatoriamente, las instituciones deberán poseer.

2.3.3 Desafíos en torno a la implementación

La Ley 21.091 se sustenta en el diagnóstico contenido en el Mensaje del proyecto,⁴⁴ el que ha sido criticado por la escasa e incompleta evidencia que lo justifica. Algunas de las bases conceptuales que lo preceden se encuentran en el programa del segundo gobierno de Bachelet, luego afinadas y que finalmente se dieron a conocer en 2015, un año antes que el proyecto fuera enviado al Congreso Nacional. Desde entonces, y aunque se hicieron algunos ajustes (como es posible advertir en la historia de la ley), el diagnóstico y sus posibles soluciones fueron, consistentemente, objeto de intensa polémica (Brunner y Ganga, 2018). Un diagnóstico sin suficientes datos y carente de perspectivas integradoras explican, en gran medida, la ausencia de una visión estratégica para el desarrollo de la educación superior y, consecuentemente, los desafíos que presenta la implementación de la ley.

En términos generales, el diagnóstico reconoce que existe una masificación de la cobertura, no obstante, los estudiantes se distribuyen en las distintas instituciones según sus capacidades de pago. Por otra parte, se afirmó que el crecimiento desregulado de planteles y programas dificultó que dicho proceso se realice bajo normas claras de calidad y pertinencia. Se observó que todo lo anterior ocurrió bajo un estancamiento de la cobertura pública (estatal) en la educación superior, promovida por el marco regulatorio de la reforma de los años 1980.

En cuanto al SEAC, el Mensaje valoró el extenso camino recorrido por Chile en la materia, pero señaló la necesidad de robustecer el sistema de calidad para poner fin a la voluntariedad de las acreditaciones; la falta de relación entre la acreditación institucional y la de programas y, por último, los conflictos de interés observados en la institucionalidad del sistema de aseguramiento. También explicó que la calidad se había observado, hasta entonces, como una medida de logro entre consistencia interna y externa de las instituciones de educación superior, pero que dicha noción resultaba insuficiente para sustentar y orientar el SEAC en su conjunto. Ello, sumado a que el SEAC había operado sin estándares explícitos, significó —de acuerdo al Mensaje— la proliferación de una diversidad de instituciones sin que se haya constatado el cumplimiento de condiciones mínimas para poder operar.

Adicionalmente, se sostuvo que la acreditación voluntaria había conducido a la generación de brechas de calidad entre instituciones, lo cual ha perjudicado las expectativas de los estudiantes y sus familias, además de lesionar la confianza y legitimidad de la oferta académica. Se criticó también que la acreditación por cantidad de años entrega señales confusas, y ello se veía agravado al asociar el financiamiento público con dicha certificación. Finalmente, se había puesto en jaque la estructura de gobierno de la CNA, por suscitar conflictos de interés debido a los nombramientos en función de la representación de distintos sectores.

⁴⁴ Historia de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/>

En cuanto al financiamiento de la educación superior, este es criticado por estar asociado mayoritariamente a gastos privados y por haber introducido “fallas fundamentales en el cumplimiento de su cometido y acarrea importantes problemas sociales, culturales y económicos, que dificultan y postergan el desarrollo de la educación superior en términos de calidad, pertinencia, igualdad de oportunidades y no discriminación”. Culmina el diagnóstico general del Mensaje relevando que “el enfoque que privilegia la lógica del mercado y la competencia como mecanismo de asignación de recursos en la educación superior adolece de una falla fundamental, cual es la calidad. La calidad es una variable compleja que, en general, sólo se observa definitivamente cuando ya se ha incurrido en el gasto y ha transcurrido un tiempo, de forma tal que es prácticamente imposible revertir o contrarrestar los efectos de una baja calidad de la educación entregada. Ello está a la base de la falla del paradigma de mercado en este caso. De este modo, tal como se dio en Chile, la competencia no se da sobre la base de atributos de calidad, sino que en base a la publicidad”.⁴⁵

Como se advierte, el estado del arte del desarrollo de la educación superior se caracterizó a través de una serie de afirmaciones que carecieron de datos e información exhaustiva, sin ponderar la complejidad de variables que entran en juego. El diagnóstico ignoró que la educación superior contemporáneamente es coordinada por cuatro vectores de fuerza que se combinan de diferentes maneras y en proporciones variables, según sea el caso: el Estado, los mercados, las propias corporaciones y la sociedad civil (Brunner y Ganga, 2018). Sin embargo, se establecen relaciones causales debatibles, conclusiones con premisas erradas o sin ellas. Desde el inicio, el diagnóstico fue circunscrito a una perspectiva ideológica acotada, cuya consigna fue restituirle a la educación superior el carácter de bien público, pues se habría convertido en bien de consumo (Brunner, 2016). Lo cierto es que el desafío legal debió ponderar cómo esas cuatro fuerzas debían conducir y organizar el sistema de educación superior para su desarrollo en la siguiente etapa. Ello implicaba reconocer y valorar los diversos aspectos del desarrollo de la educación superior hasta entonces alcanzado. Por ejemplo, la alta tasa de participación, aun cuando los procedimientos para el acceso podían optimizarse. Asimismo, el hecho de que se cobren aranceles no invalida el derecho a la educación como se reiteró en distintas ocasiones.

Finalmente, la Ley se impulsó en ausencia de un diagnóstico compartido y derivó en un marco regulatorio sobre el cual se realizan interpretaciones y las expectativas que se generan son diversas y, por tanto, también su implementación resulta en muchos aspectos problemática. Se anhela mayor calidad mediante una nueva institucionalidad y un SEAC actualizado (que incorpora la dimensión del SIAC); mayor inclusión y equidad, mediante la política de gratuidad universal y progresiva; y mayor pertinencia de la formación de cara a las necesidades del país. De esta forma, se señaló, se cumplirían las expectativas de la sociedad, se fortalecería la democracia y se podría terminar con la segregación. Con todo, la implementación de la ley ha dejado en evidencia que esta resuelve algunos problemas del pasado, pero carece de una visión prospectiva (Zapata et al., 2021) y, en consecuencia, la trayectoria de los resultados de su concreción va adoptando direcciones distintas a las idealmente buscadas.

⁴⁵ Historia de la Ley N° 21.091: 9, ver en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/>

A continuación, se revisan brevemente algunos de los aspectos problemáticos de la implementación, indagando con mayor profundidad en aquellos referidos a SEAC y SIAC:

- Interpretaciones de la Ley desde paradigmas ideológicos distintos: en la implementación de la Ley se manifiestan poderes ideacionales relativos a la regulación estatal que, por un lado, abogan por mantener la educación superior como un espacio público regulado por el Estado y, por otro, asumen que la provisión de la educación superior se ha ido diferenciando, incrementando y financiando de forma mixta (Brunner et al., 2020). La polarización entre ambos ideales dificulta reconocer las combinaciones posibles que, en la realidad, existen entre ellos y que están ampliamente documentadas en la literatura. Ello permitiría comprender, por ejemplo, que con frecuencia los gobiernos utilizan esquemas competitivos (cuasi mercados) para fomentar la calidad de las universidades. Por tanto, entre la idea del Estado regulador e intervencionista y aquel que se subordina a los mercados (llamado “neoliberal”), también puede haber un Estado hacedor de mercados y facilitador de la competencia (Robertson y Komljenovic, 2016) que contribuye a fortalecer la gestión académica de las universidades.
- Rol del Estado sobre la universidad: en relación con el punto precedente, entre 2014 y 2018 se intentó realizar cambios paradigmáticos al modelo de desarrollo del país y a su forma de organización política, que siguen resonando en muchos planteamientos que hoy se disputan (Brunner, 2016). En este sentido, se percibe en la Ley un rol estatal centralista y de minucioso control burocrático, que se sitúa en directa dependencia del Ministerio de Educación (Brunner y Ganga, 2018). En la práctica, todos los aspectos de las instituciones quedan supeditados a él, con el evidente riesgo de que esa concentración de poder opere hegemonícamente (Herrera, 2016). Se supone que el énfasis en la función del Estado resguarda mejor el interés general, evita decisiones en base a intereses individuales y avanza hacia la educación como un derecho social (Atria, 2014). Sin embargo, si la política se orienta en este sentido, ¿qué garantiza la autonomía universitaria y el libre ejercicio que le son propias? La universidad podría entrar en crisis puntuales, y también a nivel institucional, dependiendo del gobierno o si se ve capturada por lógicas de pensamiento restrictivo (Herrera, 2016). La universidad es, en último término, “una institución que se erige y existe en tanto se la deja, al menos en ciertos momentos, al margen de las lógicas del poder económico y político, incluidas la deliberación ciudadana y los intereses de grupo, para realizar un tipo de praxis fuertemente jerarquizada, en el sentido de que se articula según grados de conocimiento y excelencia en el conocimiento” (Herrera, 2016: 78).
- Nueva institucionalidad: la Ley 21.091 es la reforma más importante que ha experimentado el diseño de la política y el funcionamiento del sistema durante los últimos treinta años (Zapata et al., 2021); sin embargo, los principios orientadores de la institucionalidad no han facilitado el desarrollo coordinado del sistema. Por una parte, los principios se recogen de manera parcial en el articulado y exhiben poca coherencia con los desafíos normativos, de calidad y de financiamiento que estipula la Ley. Por otra, se instala normativamente el derecho a la educación, cuyos alcances prácticos son inciertos. Adicionalmente, la nueva institucionalidad (Subsecretaría, Superintendencia, CNA y CNED) crea una estructura multinivel con insuficientes grados de coordinación, algunos traslapes de funciones (sobre

todo entre Superintendencia y CNA) y donde las decisiones se concentran en las facultades ejecutivas del gobierno de turno. La Subsecretaría se torna en la instancia rectora de la política y, al mismo tiempo, concentra relevantes funciones ejecutivas en el sistema de acceso, de información y de financiamiento. Se añade, además, que no existe un contrapeso técnico o sectorial que permita una visión de largo plazo que trascienda a la administración de turno (Zapata et al., 2021). En este contexto, las instituciones de educación superior, aunque se reconocen legalmente como parte constitutiva del sistema, tienen poca incidencia en las decisiones sobre el desarrollo de este.

- **Financiamiento:** la política de gratuidad fuerza a transitar desde un sistema financiado mayoritariamente por recursos privados a uno financiado por la renta nacional. Las instituciones estatales reciben subsidios directos y las organizaciones privadas, debidamente acreditadas y calificadas por el Estado, pueden acceder a financiamiento fiscal directo o indirecto. Ambas deben regirse por precios regulados por la Subsecretaría, con la orientación de un comité asesor para tales efectos. Bajo este diseño, el régimen de gratuidad no resulta sostenible. El financiamiento requiere una fuerte carga fiscal que no se traduce en recursos frescos para las instituciones; más bien, implica una sustitución de ingresos privados por fondos públicos (Zapata et al., 2021). Adicionalmente, el proceso de regulación de aranceles que conlleva el diseño de la política de gratuidad ha sido objeto de polémica continuamente y está afectando de manera significativa y progresiva la viabilidad financiera de las universidades y, por tanto, podría menoscabar la calidad de la oferta, e incluso poner en riesgo la libertad académica.
- **Implementación de SEAC y SIAC:** en la sección 2.3.2 se han descrito los cambios que introduce la Ley en el SEAC, respecto a la institucionalidad y procedimientos, y sobre la inclusión de los SIAC como una nueva dimensión de acreditación. En términos generales, se espera que el SEAC sea más exigente y, al mismo tiempo, sea promotor de calidad, y que la agencia acreditadora actúe imparcialmente. De esta forma, se busca ordenar y resolver críticas de los últimos años ya descritas. No se presenta un SEAC prospectivo, con mirada estratégica en función de lo que ha sido el desarrollo de la educación superior chilena. En consecuencia, la implementación ha ido adquiriendo el tenor que los miembros del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES) han estimado adecuado, generando inquietud en las instituciones y la necesidad de que se les esclarezcan las expectativas.

En la práctica, la elaboración de criterios y estándares del SEAC, conforme a las nuevas dimensiones de acreditación, ha sido materia crítica y largamente deliberada.⁴⁶ En octubre del año 2018, la CNA convocó a las primeras mesas de trabajo para discutir la posible estructura de estas nuevas exigencias de acuerdo con descriptores de desempeño, como lo establece la Ley.⁴⁷ Posterior a ello, la CNA elaboró sus propuestas en torno a la acreditación institucional, así como de programas de pregrado y posgrado de acreditación obligatoria, y las sometió a consultas públicas. En general, tales propuestas fueron fuertemente criticadas.

⁴⁶ <https://www.cnachile.cl/Paginas/cye.aspx>

⁴⁷ Título IV, Art. 17 bis, Ley 21.091.

Inicialmente, la CNA intentó reordenar los criterios existentes bajo un nuevo lenguaje, sin entrar al fondo de los posibles cambios, ejercicio que dio origen a instrumentos dispares y, en muchos aspectos, incoherentes entre sí. Luego se solicitó ayuda a comités consultivos externos a la CNA, los cuales rediseñaron los instrumentos.⁴⁸ En base a ellos, la Comisión modificó sus propuestas iniciales y las dispuso para consulta pública nuevamente. Las instituciones contaron con espacios de participación, pero a través de consultas restringidas sobre aspectos formales y acotados, al igual que la primera vez, que no permitieron reflejar la disconformidad que la mayoría sentía.⁴⁹

En virtud de cartas, columnas y críticas difundidas por distintos medios durante el año 2020, la CNA se vio forzada a replantear enteramente su trabajo, y a extender la participación a través de talleres y otros nuevos espacios para dimensionar el nivel de riesgo que agrupaciones, instituciones, centros de políticas públicas, directivos y académicos estaban previendo para el desarrollo del sistema si esos instrumentos se llegaran a implementar.⁵⁰ Algunos miembros de los comités consultivos también realizaron sus descargos y esgrimieron que sus propuestas no fueron comprendidas —o lo fueron parcialmente— por la Comisión. Adicionalmente, se simuló la aplicación de criterios denominados “críticos” y otros de carácter normativo y cuantitativo propuestos por la CNA, y se comprobó que, de aplicarse, un número considerable de universidades no podría cumplirlos.

Así fue quedando al descubierto la falta de respaldo técnico de las exigencias y la disparidad, sin fundamento, de las mismas. La Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia y el CNED vertieron también sus opiniones en el comité SINACES, las que fueron analizadas y ponderadas por el pleno de la CNA.⁵¹ La institucionalidad completa entró en estado de alerta, dejando en evidencia la ausencia de una visión compartida sobre el sentido de la acreditación en la agencia estatal; una noción de SEAC entendido primordialmente como un procedimiento regulador y de control burocrático y, por último, una idea preconcebida de universidad que dista de la realidad nacional e ignora la diversidad que ha caracterizado al sistema chileno. Respecto al SIAC, los nuevos procedimientos resultaron incomprensibles para identificar el efecto que se espera de esta dimensión. En suma, la disputa en torno a esta materia parece reiterar la ausencia de visión y las debilidades técnico-políticas de la agencia acreditadora. Asimismo, estos hechos, sumados a las dificultades financieras y a la fijación de aranceles, recuerdan otra vez que la discusión en torno a la reforma no fue zanjada de forma adecuada. Tampoco se previeron los plazos de manera realista, por

⁴⁸ <https://www.cnachile.cl/Paginas/confirmacionComitesConsultivos.aspx>

⁴⁹ Síntesis de Comentarios Propuesta de Instrumento de Acreditación Universidades, CNA (julio 2019). Ver en <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/ct/UNIVERSIDADES%20I.pdf>

⁵⁰ Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, CRUCH; Consorcio de Universidades del Estado de Chile, CUECh; Corporación de Universidades Privadas, CUP; Agrupación de Universidades Regionales de Chile, AUR; Red de Universidades Públicas no estatales, G9; Grupo de Universidades no consorciadas, GNC; 35 universidades; Centro de Políticas Públicas UC, entre otros.

⁵¹ Observaciones a los documentos de Criterios y Estándares de Acreditación Institucional de la Comisión Nacional de Acreditación, Comité de Coordinación SINACES (mayo 2020). Ver en: <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/ComiteCoordinadorSinaces/SINACES%20COMENTARIOS%20GENERALES.pdf>

ejemplo, los nuevos criterios y estándares debían estar aprobados antes del 30 de septiembre del año 2020.⁵²

Finalmente, el contundente reservorio de análisis crítico consolidado fue entregado a un Grupo Asesor externo,⁵³ el que lo complementó con experiencias comparadas similares. A este nuevo grupo se le solicitó la definición de lineamientos para ajustar nuevamente el instrumental. En el primer documento entregado al CNA,⁵⁴ los asesores acordaron conceptualmente el alcance de las definiciones legales. Indicaron que las instituciones deben orientarse al logro de los propósitos declarados en el ámbito de su formación, de la generación del conocimiento, investigación e innovación y a asegurar la calidad de los procesos y resultados, en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de los criterios y estándares de aseguramiento de la calidad establecidos por el SINACES. Asimismo, la Ley señala que la calidad incluye el respeto a principios, a saber: coherencia, cooperación y colaboración, diversidad y pluralidad, inclusión, libertad académica, participación, pertinencia, respeto y promoción de los derechos humanos, transparencia, trayectorias formativas y articulación, acceso al conocimiento y compromiso cívico. Por tanto, más que definir calidad, el marco regulatorio indica que el sistema y las instituciones han de orientar su quehacer hacia ella.

La Ley también reconoce que la calidad es susceptible de ser evaluada, acreditada y fomentada, bajo la premisa que las instituciones de educación superior son autónomas, diversas y capaces de incrementar su calidad. En este contexto, la calidad se evidenciaría desde dos perspectivas: desde el nivel de cumplimiento de criterios y estándares predefinidos, y también desde el grado de avance sistemático de las instituciones en función de sus propios propósitos y fines. El progreso o mejoramiento conjunto y armónico de ambos aspectos, infiere el grupo asesor, sería señal de una institución orientada a la calidad. La calidad entonces sería dinámica, pudiendo incrementarse o sufrir menoscabo.

Por otra parte, la Ley precisa los tipos de instituciones que existen en el país y explicita las funciones que han de desarrollar cada una. En particular, la universidad tiene la misión de cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías; crear, preservar y transmitir conocimientos; y formar graduados y profesionales. Se indica que cumplen su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio.⁵⁵ Bajo estas indicaciones, las universidades dedicadas exclusivamente a la docencia deben ampliar ágilmente su quehacer académico si desean permanecer en el sistema como tales. La autonomía institucional, que reconoce la Ley, implica que la universidad tiene la potestad para establecer los propósitos, énfasis y estrategias para llevar a cabo los aspectos que contempla el ejercicio de las funciones universitarias.

⁵² Título VI, Artículo vigésimo segundo, Ley 21.091.

⁵³ <https://www.cnachile.cl/Paginas/grupoAsesor.aspx>

⁵⁴ Lineamientos para el encuadre de criterios y estándares de acreditación institucional integral, Grupo Asesor (enero 2021). Ver en: <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/grupoAsesor/Lineamientos%20para%20el%20encuadre%20de%20Criterios%20y%20Est%C3%A1ndares.pdf>

⁵⁵ Título I, Art.3, Ley 21.091.

Otro punto central de la Ley 21.091 en esta materia es la introducción de la “acreditación institucional integral”. De ella se sigue que el proceso consiste en una evaluación multidimensional (similar a la existente, exceptuando la incorporación del SIAC) y de una muestra intencionada de programas. De acuerdo con el grupo asesor, esta selección se constituye en un estudio de caso, como definición metodológica del modelo de evaluación. La fórmula práctica para este análisis muestral podría traducirse en un formato estandarizado de presentación de información relevante, tal que permita evidenciar la aplicación sistemática de los mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad en cada uno de los programas seleccionados. Con ello se lograría una evaluación que refleje la calidad institucional como concepto integrado y verificable en los programas y carreras.

En cuanto al SIAC, se sugirió que los respectivos criterios podrían quedar embebidos en las otras dimensiones, o bien, definirse de manera específica, precisando que la evaluación externa ha de considerar dichos estándares para evaluar la dimensión desde la perspectiva del sistema de calidad institucional. Finalmente, se optó por seguir la segunda alternativa, con un único criterio que entregaba elementos de análisis orientados a revisar la configuración del SIAC según los propios propósitos institucionales.

Aprobados los lineamientos conceptuales, y con la convicción de que las dimensiones, criterios y estándares debían permitir una evaluación sustantiva en torno a cuestiones esenciales, viables, evidenciables y capaces de fomentar el desarrollo en la diversidad de universidades del sistema, el grupo asesor presentó una nueva propuesta significativamente más reducida y precisa en mayo del año 2021.⁵⁶ Esta fue valorada positivamente por el comité SINACES y luego modificada, en parte, por la CNA. Finalmente, fue publicada en el Diario Oficial el día 30 de septiembre del mismo año⁵⁷ y entrará en vigor el 1º de noviembre del año 2023.

En términos globales, los criterios y estándares conservan la mayoría de lo propuesto por el Grupo Asesor. Sin embargo, respecto al SIAC, la CNA complejiza la exigencia, modifica el sentido sugerido e introduce un criterio adicional (aseguramiento de la calidad de los programas formativos). El Grupo Asesor ponía énfasis en la participación, responsabilidad y compromiso de toda la comunidad universitaria con la calidad. La CNA, en síntesis, exige una política de aseguramiento interno de la calidad institucional y responsables de su implementación, contar con mecanismos para su gestión interna y, en un nivel de excelencia, aspira a que la aplicación sistemática de la política garantice la autorregulación y la mejora continua.

En consecuencia, es posible que la configuración del SIAC en las universidades se comprenda como un nuevo proceso centralizado y burocrático que difícilmente resguarda la calidad de la docencia y, tal vez, tampoco hace sentido a los académicos. La investigación señala que los cambios en las estructuras de gobernanza, el fortalecimiento de la administración central

⁵⁶<https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/grupoAsesor/Criterios%20y%20Est%C3%A1ndares%20Institucional%20Universidad.%20Propuesta%20final%20Grupo%20Asesor.pdf>

⁵⁷ <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/09/30/43066/01/2014061.pdf>

y la formalización de los procedimientos internos no constituye evidencia de incremento de calidad (Leiber, 2016; Stensaker, 2008; Beerkens, 2018).