

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Problemas estructurales de la acreditación de la educación superior en Chile: 2006-2012

Problemas estruturais na creditação da educação superior no Chile: 2006-2012

Structural Problems of the Accreditation of Higher Education in Chile: 2006-2012

Agustín Barroilhet Díez 

Universidad de Chile

RESUMEN Este artículo examina comprensivamente el sistema de acreditación superior en Chile durante el período 2006-2012 y explora tres aspectos que determinaron su funcionamiento: 1) la situación inicial de mercado marcada por la jerarquía y segmentación entre instituciones; 2) los problemas de diseño que permitieron que la acreditación reflejara esta jerarquía y segmentación; y 3) los problemas derivados de unir la acreditación al financiamiento de créditos estudiantiles para alumnos vulnerables cuando la matrícula total se estaba expandiendo mayoritariamente a través de las instituciones menos selectivas que los admitían. La tesis de este artículo es que estos tres factores incidieron en que la agencia a cargo del sistema de acreditación quedara atrapada acreditando a instituciones deficientes que eran las que matriculaban a los estudiantes que necesitaban los créditos estudiantiles a los que se accedía con la acreditación. Se concluye extrayendo lecciones del caso chileno para aquellos países que quieran importar o mejorar sus sistemas de acreditación de educación superior.

PALABRAS CLAVE Acreditación, educación superior, provisión mixta, competencia, institucionalidad.

RESUMO Este artigo examina exaustivamente o sistema de creditação superior no Chile durante o período de 2006-2012 e explora três aspectos que determinam o seu funcionamento: (1) a situação inicial do mercado marcada pela hierarquia e segmentação entre instituições; (2) os problemas de projeto que permitiram que a creditação refletisse essa hierarquia e segmentação; e (3) os problemas derivados da adesão à creditação ao financiamento de empréstimos estudantis para estudantes desfavorecidos quando o total de matrículas se expandia principalmente através das instituições menos seletivas que os admitiam. A tese deste artigo é que estes três fatores têm contribuído para a agência

encarregada do sistema. creditando instituições deficientes, que eram aquelas que matriculavam alunos que precisam de empréstimos estudantis. Conclui-se extraindo lições do caso chileno para aqueles países que querem importar ou melhorar seus sistemas de creditação de Ensino Superior.

PALAVRAS-CHAVE Creditação, educação superior, competência, institucionalidade.

ABSTRACT This article comprehensively examines the accreditation of higher education in Chile focusing on three aspects that determined its performance: (1) the initial market scenario, marked by hierarchies and segmentation among institutions, (2) the problems associated with accreditation's design which allowed it to reflect these hierarchies, and (3) the problems arising from associating accreditation with public funding of loans for disadvantaged students while total enrollment was expanding through the underperforming institutions that enrolled these. The thesis is that these three factors conflated to turn accreditation into a sham system that was used to justify the distribution of the funding to which it was associated. The article ends providing some lessons for countries planning on importing or improving their accreditation systems.

KEYWORDS Accreditation, Higher Education, mixed provision, competence, institutionalality.

Introducción

El año 2011 cientos de miles de estudiantes marcharon en contra del sistema de educación superior chileno. La motivación era el sobreendeudamiento de las primeras generaciones que debían enfrentar el pago del Crédito con Aval del Estado (CAE), un mecanismo que avalaba con fondos públicos los préstamos de la banca privada a estudiantes a tasas reguladas y que existía desde 2006. Pero las protestas devinieron rápidamente en cuestionamiento a las normas e instituciones que habían contribuido al sobreendeudamiento. No solo fueron objeto de crítica el CAE, su mecánica y la banca privada tenedora de las deudas, también lo fue la calidad de las instituciones que habían otorgado los títulos por los cuales los estudiantes estaban endeudados (Vallejo, 2016).

La calidad debía ser supervisada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) a través de su sistema de acreditación institucional, que era requisito para que las instituciones de educación superior pudieran acceder a matricular estudiantes con CAE. Pero el sistema enfrentaba debilidades estructurales que le impedían ejercer esta tarea a cabalidad. Los instrumentos regulatorios estaban disponibles, pero como se argumentará más abajo, las partes interesadas tenían pocos incentivos para aplicarlos. Esta falta de incentivos ya era evidente en 2011. Sin embargo, un escándalo particular de una universidad privada acreditada mediante corrupción y que falló

financieramente distrajo la atención de los problemas estructurales y le permitió a los interesados reenfocar las acreditaciones institucionales disminuyendo la urgencia por cambios en la ley.¹

En retrospectiva, la mayoría de los problemas que se trataron de resolver con las reformas recientemente aprobadas el 2018 y que entrarán en funcionamiento el 2020, ya existían el 2012. Analizar la acreditación desde sus inicios permite exponer estas fallas más claramente, y extraer enseñanzas para países que deseen importar o mejorar sus sistemas de acreditación.

La trama de este artículo es la siguiente. La primera parte revisa la historia de la regulación liberal del sistema de educación superior en Chile. La historia muestra que el régimen militar fue exitoso en introducir legalmente un sistema liberal de educación superior que permitió el crecimiento de instituciones privadas. Este éxito estuvo apoyado en dos factores. El primero de ellos fueron las reformas financieras que debilitaron los privilegios de las instituciones existentes creando espacios para la competencia privada. El segundo fue la introducción de un sistema para licenciar o autorizar instituciones sin intervención directa de la autoridad política. Este último mecanismo, enquistado en la estructura legal del país, impidió que los gobiernos posteriores pudieran restringir el crecimiento de instituciones privadas deficientes. La parte 2 termina describiendo los problemas asociados a la heterogeneidad de la calidad (Mursidi, 2019; Rachman, Nawawi, Kasmawati y Akib, 2017; Guillén y otros, 2018; Cardoso, Rosa, Videira y Amaral, 2019; De Groof, 2018; Hartmann, 2019; Munzondiwa Jingura y Kamusoko, 2019; Santos y Leite, 2019; Sepasi, Braendle y Rahdari, 2019), derivada de la oferta de mercado, y que fue la causa inmediata de la creación del sistema de acreditación de la educación superior en Chile.

La segunda parte revisa la historia de la aprobación de la ley que creó el sistema de acreditación. En ella se destaca que el objetivo no declarado de la acreditación, especialmente de la acreditación institucional, no fue mejorar todo el sistema o todas las instituciones del sistema de educación superior independientemente de sus recursos o su selectividad —algo para lo que no habría existido consenso legislativo—, sino que fue diseñado para lidiar con las peores instituciones autónomas del sistema. Clave en el diseño según sus promotores era que la acreditación debía ser condición de elegibilidad para matricular alumnos con derecho al Crédito con Aval del Estado (CAE), un programa que se introdujo simultáneamente con la acreditación y que tenía por destinatarios naturales a alumnos vulnerables que no eran admitidos en las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH), que tenían sus propios sistemas de crédito más convenientes. El gobierno propuso una agencia que

1. Véase Gregorio Riquelme y Juan Andrés Guzmán, «Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha II: El Imperio de la U. del Mar», *CIPER Chile*, 2 de febrero de 2012, disponible en <http://bit.ly/2j8rAHP>.

tenía el poder de acreditar instituciones a cargo de supervisar el sistema, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que fue finalmente el foco de las discusiones en el Congreso. La parte 3 termina revisando la discusión de los proyectos de ley que introdujeron el sistema de acreditación y el CAE, y cómo se alcanzó un consenso en torno a una comisión débil e inapropiada para la tarea que se la había encargado.

La tercera parte se enfoca en como la acreditación institucional funcionó en el período 2006-2012 en la práctica y la compara con la acreditación de programas de pre y posgrado. La acreditación de estos últimos se diferencia de la acreditación institucional porque se realizan ante agencias y/o predomina en ella la evaluación de pares, y no tiene consecuencias financieras relevantes.

En esta parte central se detallan los tres factores que generaron y siguen generando problemas estructurales en la acreditación y se realiza una observación de los datos de la acreditación del período. Una observación preliminar muestra que desde un principio la acreditación fue una herramienta regulatoria débil. Su aspecto más problemático, sin embargo, fue que la CNA, que tenía que regular el acceso al CAE, falló a favor del acceso otorgando acreditaciones a instituciones deficientes.

La cuarta parte revisa desde un punto de vista institucional cómo incidieron las fallas descritas en los incentivos que tenían los comisionados que debían decidir sobre la acreditación institucional. El artículo enfatiza que mezclar la acreditación con el acceso a financiamiento provisto por el CAE fue un error en un sistema tan jerárquico como el chileno, precisamente porque eran los mismos interesados en mantener esas jerarquías y al mismo tiempo expandir el acceso, quienes debían decidir sobre la acreditación y el uso del financiamiento adicional. La expansión, se argumenta, se produjo en su gran mayoría hacia los alumnos con menores resultados en las pruebas estandarizadas de acceso, que eran, además, generalmente los alumnos más vulnerables que las instituciones más selectivas no estaban dispuestas a matricular masivamente. La parte 5 termina concluyendo que en sus primeros años y mientras la matrícula total se expandía, la CNA privilegió el acceso por sobre la calidad.

La quinta parte concluye revisando los principales aspectos del artículo y extrayendo las enseñanzas de los primeros años de la acreditación en Chile. La dinámica para Chile puede extenderse a todos los países que tienen diversidad en la provisión, sistemas muy jerarquizados, una matrícula en expansión, y que se ven obligados a balancear acceso con sistemas de aseguramiento o mejoramiento de la calidad.

La creación de un mercado en la educación superior

El Decreto con Fuerza de Ley núm. 1 de 1981 y los inicios

Hasta 1981 Chile tenía ocho universidades que luego fueron llamadas históricas. Este grupo incluía dos universidades públicas, tres universidades privadas, y tres univer-

sidades semipúblicas que habían sido reconocidas por ley y que dependían casi completamente del financiamiento público. A esa fecha, todas estaban bajo la influencia del régimen militar. Este arreglo venía desde que el régimen militar intervino el proceso chileno de Reforma Universitaria el año 1973 (Huneeus, 1988), y purgó las universidades de lo que los militares denominaban «elementos subversivos», que eran estudiantes y profesores que habían apoyado el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende (Bernasconi y Rojas, 2004).

Entre 1973 y 1981 era difícil que nuevas instituciones decidieran entrar a proveer educación superior a pesar de que en otros países de Latinoamérica la matrícula crecía explosivamente. De partida, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, seguida por la Pontificia Universidad Católica de Chile, se habían expandido la década anterior instalando campus en todas las capitales regionales y creando una red cerrada de instituciones (Jiménez de la Jara, 2011: 16). Asimismo, las nuevas universidades tenían que ser autorizadas por el gobierno militar después de un informe favorable de la Universidad de Chile, y luego tenían que ser supervisadas por la misma. Esta universidad era el centro gravitacional del sistema de educación superior chileno a pesar de la desconfianza que tenían en ella los militares (Bernasconi, 2008: 60). Una dificultad adicional para potenciales entrantes era que todas las instituciones existentes tenían un sistema de arancel diferenciado. Ello hacía posible que la mayoría de los estudiantes fueran a la universidad gratuitamente y creaba desincentivos para los nuevos competidores (Jiménez de la Jara, 2011; Bernasconi y Rojas, 2004: 30). Este fue el entorno en que se dictó el Decreto Ley núm. 1 de 1981 del régimen militar (DFL 1) que, junto con sus decretos hermanos (números 3, 4 y 5), fue la piedra sobre la que se construyó la reforma del sistema de educación superior chileno.

La reforma 1981 fue profunda y cambió radicalmente el sistema de educación superior chileno en un contexto en que «el debate público era impensable» (Lemaitre, 2004a: 89; Sanfuentes, 2011: 122). Sus fundamentos ideológicos anticiparon lo que luego sería ofrecido como receta por el Consenso de Washington para la educación terciaria en Latinoamérica (Bernasconi, 2007: 510; Gentili, 1998: 102). Primero, basado en el concepto de subsidiaridad del Estado e impulsado por el proceso de regionalización, la reforma redujo la influencia de las dos universidades públicas desmembrándolas y fusionando sus campus para crear pequeñas universidades regionales (Boisier, 2000; Garrido Rojas, 2011: 75). Segundo, la reforma abrió la posibilidad de ofrecer educación privada conforme a la garantía constitucional de libertad de educación recientemente consagrada en la Constitución de 1980. Tercero, la reforma cambió la forma en que las universidades eran financiadas, redestinando fondos públicos a un fondo competitivo que redujo el financiamiento directo de las instituciones y las obligó a cobrar matrícula y aranceles tal y como las futuras universidades privadas tendrían que hacerlo (Bernasconi y Rojas, 2002; Capel, 2005: 299; Garrido Rojas, 2011). Gracias a estos cambios, Chile muestra hoy uno de los índices más altos

de privatización medido por la proporción de estudiantes matriculados en instituciones privadas y los fondos públicos asignados al sistema, solo comparable al que tiene Corea del Sur (Brunner, 2008: 96; Ocegueda Hernández, Miramontes Arteaga, Moctezuma Hernández y Mungaray Lagarda, 2017).

El régimen del DFL 1 para la creación de nuevas instituciones era liberal. Conforme a sus normas, la única barrera *legal* que las universidades nuevas debían cumplir eran obtener una autorización del Ministerio del Interior, depositar sus estatutos en el Ministerio de Educación, e identificar a una universidad existente dispuesta a actuar como una examinadora de sus programas y estudiantes por cinco años hasta que obtuvieran su autonomía (Bernasconi y Rojas, 2004: 31).

Inicialmente la reforma de 1981 fue discretamente exitosa en promover la creación de nuevas universidades privadas. Solo se crearon tres universidades entre 1981 y 1987. Algunos autores reclaman que la razón fue la «desarticulación política y económica del país», producida por la crisis de 1982 (Rifo Melo, 2017: 26). Otros reclaman que el problema fue la barrera *política* en el Ministerio del Interior del régimen militar que, de acuerdo con un artículo transitorio del DFL 1, debía autorizar los nuevos proyectos (Allard Neuman, 2011: 55; Bernasconi y Rojas, 2004: 33). Pero estas explicaciones solo servirían para explicar la falta de aprobación de proyectos durante el período 1982-1985 o de proyectos de personas asociadas con la izquierda. Después de todo, el régimen militar tenía interés en promover la competencia privada para canalizar la presión por acceso y reducir el peso político de las instituciones históricas que había sido desequilibrante en el pasado (Capel, 2005).

Una explicación alternativa es que las potenciales universidades privadas, incluso aquellas que habrían sido aprobadas por el gobierno militar, tenían barreras *económicas* pues no tenían los recursos humanos y financieros para operar. Los primeros tenían que ser reclutados desde las instituciones existentes, lo que era un proceso lento. Por su parte, el capital era difícil de obtener porque el financiamiento público era casi inexistente y el modelo de negocios de las nuevas universidades era incierto. Muchas de las primeras instituciones privadas nacieron con poco capital, con profesores por horas, y con programas profesionales que requerían poca infraestructura, denominados «de tiza y pizarrón» (Vial, 1999: 55).

La reforma de 1981 realmente tuvo éxito después de 1988. Ese año, después de algunas reformas que crearon incentivos tributarios y expandieron las oportunidades de uso de recursos públicos (Capel, 2005), se crearon cuatro universidades privadas, y otras cuatro el año siguiente. En el mismo período se crearon universidades privadas regionales al amparo de las instituciones históricas, como lo había hecho la reforma de 1981 (Cruz-Coke, 2004). Pero la verdadera explosión en la creación de nuevas universales se produjo en los primeros meses de 1990. Ese año, después de haber perdido el plebiscito en 1988, Pinochet cedió el poder dejando diversas leyes de amarre (con alto quórum legislativo) que eran consideradas estratégicas por los

militares. Entre ellas estaba la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE), decretada el 7 de marzo de 1990 y publicada tres días después, el día antes del traspaso de mando a las autoridades civiles electas. La LOCE establecía un marco comprensivo para regular la libertad de educación en todos niveles y estaba diseñada para evitar potenciales ataques de la coalición de centroizquierda que había derrotado a Pinochet y luego al candidato de derecha en las elecciones.

La LOCE

Contrario a la creencia popular, la LOCE no fue un sistema que *desreguló* el sistema de educación superior abriendo las puertas a la provisión privada, aunque ese fue su efecto práctico. Por el contrario, la LOCE estableció más requisitos y más trabas que las que tenía el DFL 1. Pero esta regulación tenía un objetivo estratégico. Fue diseñada para reemplazar el control *de facto* absoluto que tenía el régimen militar sobre el sistema. La LOCE buscó ocupar todos los espacios regulatorios necesarios para prevenir cualquier intento posterior por subvertir la libertad de enseñanza consagrada en la constitución.²

Para lograr ese objetivo estratégico, la LOCE contenía una serie de mecanismos para proteger a las nuevas instituciones que entraran al sistema de las decisiones discrecionales que podría tomar el Ministerio de Educación. El más importante de estos mecanismos era el proceso que otorgaba a las instituciones reconocimiento oficial automático después de cumplir con algunos requisitos formales, y el procedimiento que les daba a estas instituciones autonomía para otorgar títulos y grados después de ser «acreditadas» por el Consejo Superior de Educación (CSE).³

2. El borrador de la LOCE cambió radicalmente después de que los militares supieron que tendrían que abandonar el gobierno, sin embargo, desde sus inicios lo que terminó siendo la LOCE buscó disminuir la discrecionalidad que la Constitución de 1980 había dejado en manos de Ministerio de Educación. A esta visión se opone Lemaitre, que señala que el régimen militar creía que un sistema de educación superior desregulado requería ser monitoreado externamente y que por eso creó el sistema de licenciamiento de la LOCE (Lemaitre, 2004a: 91).

3. La LOCE empezó a ser discutida en 1987 y no contemplaba originalmente la existencia del CSE, sino solamente la existencia de acreditación por examinación de una institución existente, como lo hacía el DFL 1. El CSE solo apareció en las discusiones en julio de 1989, después de que el gobierno perdió el plebiscito de 1988. En la discusión, los oficiales militares involucrados señalaban que el CSE tenía que ser organizado de «la forma más autónoma posible». Véase la intervención de Ramón Suarez en el Acta 47/89-E, del 11 de enero 1990 (Historia de la Ley 18.962: 259). Hasta la reforma del CSE el año 2009, la composición del CSE fue la siguiente: un representante del Ministerio de Educación; un académico designado por las universidades públicas; un académico designado por las universidades privadas; un académico designado por los institutos profesionales; dos representantes de sociedades científicas del Instituto de Chile; un académico designado por los comandantes en jefe de las ramas militares y la policía uniformada; con un total de nueve miembros. De estos, el gobierno solo tenía control directo de tres y control indirecto de uno. El resto eran designados independientemente de su influencia.

De acuerdo con la LOCE, la acreditación —que posteriormente se denominó *licenciamiento* cuando se introdujo la acreditación propiamente tal en 2006— era un proceso mediante el cual el CSE aprobaba el proyecto educativo de una institución nueva y el currículum y acordaba supervisarla por seis años extensibles a cinco años adicionales. El proceso duraba hasta que la nueva institución alcanzara su autonomía total para entregar grados y títulos, o fuera —después de once años de funcionamiento— definitivamente cerrada. Bajo las normas de la LOCE, el solo depósito de los estatutos en el Ministerio de Educación, junto con el certificado del CSE de haber iniciado el proceso de acreditación, implicaba inmediatamente el reconocimiento oficial. El único rol de Ministerio de Educación en este proceso era observar defectos formales en los estatutos de constitución de las instituciones y emitir el decreto reconociendo a las instituciones una vez que estas hubieran presentado la aceptación del CSE del procedimiento de acreditación.

Finalmente, la LOCE disponía que el Ministerio también tenía el rol de remover el reconocimiento oficial de una institución por resolución fundada con la recomendación del CSE. Para evitar cualquier posibilidad de que el Ministerio usara esta facultad para deshacer el desmembramiento de las universidades regionales creadas por el régimen militar, la LOCE dispuso que las instituciones reconocidas durante la vigencia del DFL 1 serían consideradas *de jure* oficialmente reconocidas, y las universidades públicas regionales creadas por ley tendrían autonomía automáticamente por el ministerio de la ley (Ley 18.962, artículos 81 y 84, en su texto original).

La llamada acreditación frente al CSE creada por la LOCE fue una alternativa al procedimiento del DFL 1, que no requería intervención del Ministerio de Educación, y que en la práctica aisló las decisiones de reconocimiento y de autonomía del Ministerio de Educación, dejando estas decisiones «en manos de un órgano autónomo con representación de varios sectores de la sociedad civil responsables de asegurar el progreso y la calidad del sistema» (Espinoza y González, 2013: 26).

La consolidación de la competencia

La LOCE por sí sola no habría sido capaz de introducir la competencia que inspiraba las reformas de 1981 si el gobierno democrático encontraba una forma de bloquear el nacimiento de nuevas instituciones limitando el número de universidades privadas a las once existentes. Pero los militares evitaron esta posibilidad con dos artículos de último minuto. El primero de estos artículos establecía que las universidades creadas y organizadas bajo el DFL 1 que no hubieran obtenido su autonomía podían permanecer en el régimen anterior si así lo deseaban. La segunda señalaba que cualquier institución creada dentro de los primeros dos años de vigencia de la LOCE podía elegir el nuevo régimen de la LOCE o el antiguo de examinación del DFL 1 para obtener autonomía.

No existen dudas de que las normas de la LOCE, incluidos sus artículos transitorios, fueron conocidos por las partes interesadas antes de su publicación. En los dos meses previos al cambio de mando, el régimen militar autorizó y dejó reconocidas dieciocho nuevas universidades privadas, dejando además seis adicionales con el procedimiento iniciado (Allard Neuman, 2011: 54).

La LOCE entró en vigencia en marzo de 1990 y aunque el nuevo gobierno democrático la rechazó como una maniobra de último minuto, en los hechos la aplicó íntegramente. El CSE inició sus operaciones en julio de 1990 y el diseño institucional de los militares, que no solo balanceó políticamente al CSE, sino que además lo hizo competir con el régimen de autorización del DFL 1 —régimen en que la peor universidad regional autónoma podía examinar una nueva universidad privada—, funcionó. Los nuevos entrantes no consideraron que el CSE fuera una real amenaza. Dentro de los primeros dos años de funcionamiento, el CSE logró atraer a su acreditación 21 instituciones, entre ellas, la mayoría de las que habían ingresado al sistema entre enero y marzo de 1990 y que tenían el derecho a obtener autonomía por examinación (Allard Neuman, 2011: 56).

Bajo el régimen dual de acreditación y examinación, y siguiendo el explosivo crecimiento de país y su economía, las universidades privadas florecieron (Bollag, 2003). Los primeros años el CSE rechazó los proyectos de cinco universidades, y prorrogó la acreditación por cinco años a más diez de ellas, lo que llevó a dos autores a distinguir anticipada y equivocadamente al sistema chileno como uno de los sistemas más estrictos de Latinoamérica en la creación de universidades privadas (Balán y García de Fanelli, 1993). Sin embargo, hacia 1997, 26 universidades estaban bajo acreditación, siete bajo examinación, y seis ya habían ganado su autonomía. Para 2004, los números eran cinco bajo acreditación, una bajo examinación y treinta universidades privadas autónomas (Cruz-Coke, 2004: 1.546). En 2011, con el sistema del CSE renombrado como licenciamiento en vez de acreditación y con la nueva acreditación en funcionamiento, no existían universidades bajo examinación y 34 universidades privadas ya eran autónomas.

No existe un registro acabado de los llamados procedimientos de acreditación llevados a cabo por el CSE durante el período. Algunos reclaman que estos procedimientos «implicaban un doble estándar», pues las universidades bajo licenciamiento del CSE estaban sujetas a estándares muy estrictos mientras otras universidades ya autónomas sobrevivían en los márgenes sin regulación (Lemaitre, 2004a: 93). Pero es improbable que las instituciones que recientemente habían obtenido su autonomía hubieran decaído tan rápidamente en calidad para despertar este tipo de alarmas. Más probable es que los períodos rígidos de seis y cinco años para otorgar autonomía, y la alternativa que significaba cerrar una universidad con once años de funcionamiento y varias generaciones de egresados, fuera una decisión difícil o imposible para un órgano políticamente balanceado como el CSE (Lemaitre, 2011: 159; Lemaitre,

2004b).⁴ En los hechos, once años después de la aprobación de la LOCE, la mayoría de las universidades privadas autorizadas por el régimen militar ya eran autónomas. Como lo notan Bernasconi y Rojas (2004: 149), aunque el CSE presentaba un balance razonable entre aprobación y rechazo de nuevos proyectos, una vez que los aceptaba e iniciaba el procedimiento de acreditación, y por la idea poco seductora de poner miles de alumnos en la calle, «casi invariablemente» otorgó la autonomía.

Las consecuencias de la competencia desregulada

Era obvio para algunos, tan temprano como en 1998, que la LOCE y sus instituciones iban a ser incapaces de operar con el creciente mercado de la educación superior en Chile (Lemaitre, 2004a: 93). Ello por razones políticas, legales y económicas asociadas a la competencia y a la provisión mixta.

Primero, la mayoría de las universidades regionales que habían nacido autónomas estaban funcionando mal y perdiendo sus mejores estudiantes a favor de las universidades públicas y privadas de Santiago (Rojas Marín, 2011: 88). La LOCE no tenía solución a este problema porque el único poder sancionatorio que tenía el CSE y el Ministerio de Educación respecto de las instituciones autónomas era el de revocar la autonomía. El problema es que la autonomía de estas instituciones provenía de un artículo transitorio de la misma LOCE, por lo que era dudoso que pudiera ser revocada por un acto administrativo de menor jerarquía legal. Además, para los gobiernos de centroizquierda de la época era difícil reconocer que las universidades públicas de regiones estaban fallando en los estándares cuando muchas universidades privadas de Santiago con más recursos estaban creciendo. Como Brunner (1997) lo explica, las universidades públicas de Latinoamérica recibían un «trato benevolente» de los Estados que debían preocuparse de su calidad. Las universidades regionales chilenas caían dentro de este trato. Para agravar los males, algunas de estas universidades estaban usando las normas del DFL 1 y examinando a nuevas universidades privadas de calidad aun más dudosa, lo que amenazaba con extender el problema (Lemaitre, 2011: 156). En las palabras del rector una de las universidades regionales que escapaba a la tendencia, en la mayoría de ellas gobernaba la «masividad sobre calidad» (Rojas Marín, 2011: 89).

Por su parte, las universidades privadas autónomas también presentaban problemas graves y difíciles de resolver. La autonomía, como estaba definida en la LOCE, les permitía a estas instituciones otorgar toda clase de títulos profesionales y grados académicos, y de organizarse administrativamente de la forma que quisieran. Esto permitió que en la práctica muchas obtuvieran la autonomía haciendo que el CSE

4. Estas afirmaciones pueden ser comparadas por las emitidas por la misma autora en otros trabajos en la misma fecha (cf. Lemaitre, 2004a: 94).

supervisara programas que requerían poca inversión en infraestructura y docentes, como en los casos de las carreras de Derecho o Ingeniería Comercial, y una vez obtenida, entregar cualquier tipo de grado o título, sin importar su complejidad o los requerimientos de infraestructura. Algo similar sucedía con los campus. Una vez que una institución obtenía su autonomía con un solo campus, inmediatamente podía abrir cuantos quisiera sin ninguna supervisión. Muchas de ellas hicieron exactamente eso y promocionaron los programas impartidos en estos campus como autónomos y reconocidos. Esta ola fue denominada la «segunda proliferación»; la primera fue la que se produjo justo antes de la aprobación de la LOCE (Bernasconi y Rojas, 2004: 151). Escondido bajo esta proliferación —reclamaban los detractores— existían dueños que estaban retirando utilidades de las universidades, algo que el texto de la LOCE prohibía sin sancionarlo.

Todas estas circunstancias, sumados a escándalos particulares como el cierre de algunas instituciones de menor tamaño, fueron los antecedentes de la creación del denominado Sistema Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES), que incluyó a la acreditación institucional como su principal componente (Ley 20.129).

La acreditación como una herramienta regulatoria de la educación superior

Los inicios con la CNAP

A pesar del amarre que significaba la LOCE, los gobiernos después de 1991 hicieron esfuerzos honestos por mejorar la educación superior en las instituciones de menor prestigio (Brunner, 2004: 32). De estas iniciativas, la más relevante fue el Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (Mecesup) de 1998. Fue un programa de 245 millones de dólares para los años 1999-2003, destinado a mejorar la educación superior (Espinoza y González, 2013: 27).

Usando el financiamiento del Mecesup, en 1999 el Ministerio de Educación decretó la creación de la Comisión de Evaluación de la Calidad de Programas de Pregrado de Instituciones Autónomas de Educación Superior (CNAP). La CNAP era una comisión de quince miembros designados por el gobierno que debía aconsejar al Ministerio en futuras reformas. Su misión tenía dos objetivos primordiales: 1) partir con programas experimentales y voluntarios la evaluación de programas de pregrado de universidades autónomas; y 2) proponer al Ministerio un sistema permanente para la asegurar la calidad de la educación superior (Decreto Supremo 51 del Mineduc, art. 1) (CNAP, 2007).

La CNAP demoró dos años en cumplir el segundo objetivo y en 2002 entregó su propuesta para un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINAC-ES) (CNAP, 2002). La propuesta sugería que el SINAC-ES debía es-

tar formado por cinco componentes: i) un componente de manejo de la información; ii) un componente de licenciamiento de nuevos programas y campus; iii) la evaluación institucional (de los mecanismos para asegurar calidad); iv) la acreditación de programas de pre y posgrado; y v) la habilitación profesional. Todas estas funciones serían divididas entre distintas entidades que tenían que actuar, según la propuesta, de forma coordinada. El Ministerio de Educación tendría que manejar el sistema de información, el CSE el licenciamiento, y una nueva entidad —la Comisión Nacional de Acreditación (CNA)—, la evaluación institucional y la acreditación de los programas de pre y posgrado. Para la habilitación profesional no se propuso un órgano específico y este componente no se ha implementado hasta la fecha.

El SINAC-ES habría sido inocuo para los competidores en el sistema de educación superior si no hubiera sido porque la CNAP señaló en su propuesta que «el uso de la información generada por la evaluación es una guía fundamental para la distribución de los recursos públicos a las instituciones de educación superior» (CNAP, 2002: 21). A mayor abundamiento, la propuesta insistía en que la evaluación, que posteriormente pasaría a llamarse *acreditación institucional*, debía estar a cargo de una nueva entidad pública con patrimonio propio que involucrara al gobierno, las instituciones y a otros interesados (CNAP, 2002: 27).

Estas sugerencias fueron plasmadas en dos proyectos de ley que el gobierno ingresó al Congreso el año 2003. El primero de ellos creaba el SINAC-ES y la nueva CNA, y el segundo proponía nuevas normas para el financiamiento de la educación superior. Esta última ley vendría ser conocida por su objeto principal: facilitar acceso al Crédito con Aval del Estado (CAE).

La creación de un regulador débil

La historia de la tramitación de la Ley SINAC-ES y de la Ley CAE es extensa. Ambas leyes entraron a discusión por la Cámara de Diputados y se discutieron en paralelo. Una de las primeras medidas que el Gobierno tomó en la discusión del proyecto CAE fue la de eliminar la obligatoriedad de la acreditación institucional para recibir fondos CAE. También eliminó del proyecto SINAC-ES el requisito de que todos los miembros de la futura CNA fueran designados por el Presidente de la República, como estaba propuesto en el Mensaje. También introdujo un sistema de apelación de las decisiones de la CNA al CSE. Con estos cambios, el proyecto SINAC-ES pasó al Senado mientras el proyecto CAE seguía una tramitación más lenta.

Sin embargo, poco antes de que se aprobara en la Cámara el proyecto del SINAC-ES, el Gobierno retomó la discusión del proyecto del CAE que había estado detenido mientras se definía la aprobación del SINAC-ES en la Cámara. El proyecto CAE pasó rápidamente por la Cámara y poco antes de que se aprobara definitivamente en el Senado, el Gobierno volvió a introducir la obligatoriedad de la acreditación institu-

cional como requisito para que las instituciones pudieran matricular alumnos con el crédito CAE. Con esta modificación, la Ley CAE, que no requería quórums especiales por no afectar materias regulada por la LOCE, fue aprobada sin dilación con pocas desviaciones de su texto original.

La Ley SINAC-ES, en cambio, siguió una discusión extensa por las implicancias financieras que se derivaban de la Ley CAE ya aprobada. La oposición, interesada en proteger la provisión privada, centró sus ataques en la conformación de la CNA que gobernaría las acreditaciones institucionales y el acceso al CAE. Dado que partes claves del proyecto eran materias de ley orgánica constitucional que requerían modificar la LOCE, para aprobarlo la oposición exigió concesiones. El acuerdo fue que la CNA mantendría sus poderes de supervisar todo el sistema y de juzgar la acreditación institucional y, por tanto, el acceso al CAE. Pero su composición no dependería del gobierno, sino de cada grupo interesado en la acreditación institucional en un delicado balance.

De acuerdo con la Ley, el sistema de acreditación estaría a cargo de una comisión, la futura CNA, conformada por:

- un académico de reconocida trayectoria designado por el Presidente de la República, que la presidiría;
- tres académicos universitarios designados por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH);
- dos académicos universitarios designados por los rectores de las universidades privadas autónomas;
- un docente designado por los rectores de los institutos profesionales;
- un docente designado por los rectores de los centros de formación técnica autónomos;
- dos académicos designados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt);
- el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación;
- dos figuras destacadas, una del sector productivo nacional y, la otra, miembro de una asociación profesional o disciplinaria designados por los otros miembros de la comisión;
- dos representantes estudiantiles (Ley 20.129, artículo 7 del texto original).

Del total de 15 comisionados, el Gobierno solo designaba directamente, o a través de instituciones centralizadas, una proporción baja, y varios de los comisionados de-

signados tenían conflictos de interés con la misión que se les había encargado.⁵ Ello llevaría a muchos a considerar esta composición *ex post* como un mecanismo para representar «intereses sectoriales» (Riveros, 2016: 10), y posteriormente a una reforma a su composición (Ley 21.091 de 2018).

La acreditación en la práctica en el período 2006-2012

La Ley 20.129 encargó a la CNA dos de las cinco funciones esenciales del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: la acreditación institucional y la supervisión de la acreditación de los programas de pre y posgrado, que realizarían agencias privadas. Estos diferentes objetos permiten evaluar a la CNA y la acreditación cumpliendo distintos roles en distintos mercados y generando diversas consecuencias financieras en cada uno de ellos. La acreditación de los programas de pre y posgrado se explican primero porque proveen un buen contraste con la acreditación institucional en el período descrito.

Acreditación de los programas de pregrado 2006-2012

La acreditación de programas de pregrado se realizaba por agencias privadas supervisadas por la CNA a través de procesos con pares evaluadores (Ley 20.129 artículo 26 del texto original). El funcionamiento de la acreditación de los programas de pregrado no fue controversial en los primeros años del sistema. Salvo en las carreras de Medicina y Pedagogía en que la acreditación era y sigue siendo obligatoria, el proceso era voluntario y siguió lo que Westerheijden y sus coautores identificarían como una política de aseguramiento de la calidad de «pasarela» (*catwalk*) (Westerheijden, Stensaker, Rosa y Corbett, 2014). Materialmente, la acreditación de programas de pregrado seguía el modelo americano, también conocido como el modelo de cuatro etapas (*four-stages*). Estas eran la autoevaluación, una visita de pares e informe, un fallo de acreditación y, finalmente, el reporte del mismo (Vught y Westerheijden, 1994; Rhoades y Sporn, 2002: 368; Eaton, 2009). Potencialmente, a estas etapas podría agregársele en el caso chileno la posibilidad de apelación del fallo de acreditación de carreras de pregrado a la misma CNA (Rodríguez-Ponce, 2008).

Una somera revisión de los datos de años de acreditación de carreras de pregrado en el período descrito revela que los programas de acreditación usualmente recibían una acreditación en años cercana a la acreditación en años que tenían las instituciones donde se impartían. Por ejemplo, en Derecho, una clásica carrera de tiza y pizarrón, los trece programas acreditados al 2015 tenían un promedio de acreditación

5. Junto a Rocío Ortiz y Mónica Silva, somos coautores de un trabajo en proceso de edición, titulado «Assessing conflict of interest in the accreditation of institutions of higher education».

de 4,71 años en instituciones con un promedio de acreditación de 4,64 años y una correlación de 0,77 (elaboración propia con datos obtenidos de la CNA). Como la acreditación de carreras no era obligatoria, muchas instituciones buscaban la acreditación por razones estratégicas, por ejemplo, para mejorar su posición relativa en algún nicho de competencia. Solo las carreras que se creía tendrían buena acreditación se presentaban a acreditación, por lo que existe un sesgo de selección en las carreras acreditadas. Casi no existían carreras de pregrado acreditadas por menos de tres años y las instituciones mismas acreditadas bajo ese umbral no presentaban sus carreras a acreditación. No obstante, en algunos casos en que la acreditación desde la época de la CNAP no se había implantado como una práctica y las instituciones se encontraban en una fuerte competencia posicional, la acreditación de carreras no tuvo éxito. Particularmente renuentes fueron, por ejemplo, las carreras de Derecho en las instituciones más prestigiosas, la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, que no se presentaron a acreditación en ese período.

Toda la dinámica de acreditación de programas de pregrado hizo que los resultados agregados de la acreditación de programas fueran relativamente predecibles. Solo las instituciones autoseleccionadas que se presentaban voluntariamente buscando prestigio presentaban sus programas a acreditación, y generalmente obtenían notas entre 4 y 6 años de acreditación. El problema que generó esta dinámica, que se subsana en parte con las últimas reformas al sistema de acreditación del año 2018, es que creó desincentivos para el mejoramiento a los programas y carreras de peor calidad, que habrían sido acreditadas por tres años o menos y que, por lo mismo, no se presentaban a acreditación.

Acreditación de los programas de posgrado 2006-2012

La acreditación de programas de posgrado era en algún grado menos voluntaria que la acreditación de pregrado porque el Gobierno estableció que la acreditación fuera requisito para dar acceso la mayoría de las becas y los fondos concursables de investigación que otorga. Estas formas de financiamiento son relevantes para los estudios de magíster y doctorado. Sin embargo, este tipo de acreditación, que se enfocaba en programas más pequeños, no produjo en la época ninguna controversia. Esto se explica por varios factores.

El primero y más importante es que las carreras de posgrado nunca fueron parte esencial o el 'negocio principal' de las instituciones de educación superior chilenas, y, en general, se configuran en programas pequeños. Por ejemplo, al 2008, solo un programa de los 274 que se ofrecían en el posgrado en universidades privadas en Chile estaba acreditado. A la misma fecha, solo 170 de los 519 ofrecidos por universidades tradicionales del CRUCH estaba acreditado (Devés y Marshall, 2008: 275). El problema de no tener acreditación era grave para el caso de doctorados, pues muy

pocos estudiantes estaban dispuestos a financiar su matrícula, y las universidades, incluso aquellas más consolidadas, no siempre podían financiarlos. Sin embargo, estas universidades parecían en el papel más dispuestas a presentar sus programas a la acreditación porque no tenía costos reputacionales importantes. En Chile muchos programas de doctorados son únicos y congregan a comunidades muy pequeñas. De hecho, a varios de ellos se les negó en alguna oportunidad la acreditación. La dispersión de años de acreditación otorgados a doctorados en el período fue alta. Al 2012, la Universidad de Chile tenía acreditados 32 programas de doctorado con un promedio 5,18 años, un máxima de ocho años y una mínima de un año. Para la Pontificia Universidad Católica, a la misma fecha, los números eran 40 programas acreditados con un promedio de 4,7 años con un máximo de nueve y un mínimo de cero, es decir, con una acreditación de programa de doctorado rechazada.

Una segunda razón por la cual la acreditación de los programas de magíster y de doctorado no fue controversial es que, a excepción del caso de las especialidades médicas, donde la acreditación era y sigue siendo obligatoria, existían en el período analizado muy pocas agencias autorizadas para acreditar programas de magíster, y solo la misma CNA podía acreditar doctorados. Ello implicaba en la práctica un acuerdo tácito respecto de la validez de los pocos acreditadores en caso de los magísteres, y ninguna sospecha en el caso de los doctorados que dependían de la CNA. Esta última, incluso actuando organizada en subcomités más especializados, no tenía especialidad técnica suficiente como para desviarse significativamente de la sugerencia de los pares evaluadores que realizaban las visitas encargadas por la CNA.

Por estas razones particulares, la acreditación de los programas de posgrado fue en el período la que mejor refleja el estándar internacional de la evaluación de pares.

La acreditación institucional 2006-2012

La acreditación institucional fue la piedra angular del SINAC-ES. Sus resultados determinaban, además, la asignación de créditos con aval del Estado (CAE) que resultaron ser muy significativos para las instituciones (Salazar y Leihy, 2017: 15). Sin embargo, su aplicación en el período estudiado fue controversial (Zapata y Tejada, 2009).⁶ Como se revisará en esta sección, la acreditación fue desde sus inicios una herramienta regulatoria débil y, además, estuvo cruzada por escándalos. Particularmente importante fue el caso de la Universidad del Mar que, recién acreditada, fue descubierta empleando profesores sin título profesional y luego falló financieramente dejando a miles de estudiantes en la calle. La magnitud de este caso y la corrupción

6. Véase Verónica Torres, Gregorio Riquelme y Juan Andrés Guzmán, «Así opera el escandaloso sistema de acreditación de las universidades». *CIPER Chile*, 29 de septiembre de 2011, disponible en <http://bit.ly/2YcL9p1>.

que involucró tuvo el efecto paradójico de desviar la atención de los problemas estructurales y los errores de diseño del sistema de acreditación que subsistieron al escándalo y que no han sido totalmente subsanados en las últimas reformas de 2018. Para entender a cabalidad los problemas de la acreditación hoy, es necesario comprender: 1) el contexto en que la acreditación fue introducida; 2) los defectos particulares de su diseño; y 3) los incentivos a un comportamiento estratégico de instituciones y sus representantes en la CNA derivados de la asociación de la acreditación el CAE, que se manifiestan en los resultados de la acreditación institucional en este período.

El contexto: La jerarquía y la segmentación existente en el sistema de educación superior

Chile no es muy distinto a Estados Unidos y otros países con sistemas secundarios mixtos y sistemas terciarios organizados en torno a la competencia, en el sentido que, a su propia escala, presenta pronunciadas diferencias entre su sistema escolar y el tope de su sistema universitario (Areen, 2010: 79). Parte de esta diferencia se explica por el efecto agregado de la segregación que ha diferenciado radicalmente el sistema escolar que forma a los estudiantes que ingresan a la educación superior (Bellei, 2013). Pero más importante ha sido que el sistema de educación superior mismo ha facilitado la diferenciación entre instituciones y esto se explica por la forma en que el sistema ha crecido guiado por la competencia de mercado desde que se introdujera el DFL 1 en 1981 (Améstica Rivas, Gaete Feres y Llinas-Audet, 2014).

Las universidades históricas de Chile mantuvieron siempre una estrecha alianza con las élites y no se masificaron como algunas de sus pares latinoamericanas (Bernasconi, 2008: 62). Tres factores históricos influyeron en esta situación: primero, el estricto control de régimen militar en la época en que instituciones en otros países estaban masificándose; segundo, el sistema de admisión basado en pruebas universales que existía desde la década del sesenta y que mantuvo restringido el acceso a quienes recibían una buena educación científico-humanista; y tercero, las reformas financieras de 1981 del DFL 4 que, buscando incentivar la competencia, disminuyeron el financiamiento público directo de las instituciones existentes, forzándolas a cobrar matrícula y a competir por recursos y estudiantes con las nuevas instituciones (Capel, 2005; Lemaitre, 2004b: 132; Brunner, 2004; Brunner y otros, 2005). El resultado de esta situación fue la creación de un mercado donde quienes tenían ventaja inicial prevalecieron (Améstica Rivas, Gaete Feres y Llinas-Audet, 2014). Como señala Brunner, las instituciones históricas prevalecen en la competencia porque tienen la «dotación inicial» y el «capital histórico, social y reputacional» (Brunner, 2006: 13). Paradójicamente, la competencia estrechó los vínculos de las universidades históricas con las élites y las dejó al tope de la jerarquía y como símbolos de calidad relativa (Améstica Rivas, Gaete Feres y Llinas-Audet, 2014).

La dinámica de la competencia por los mejores estudiantes, reforzada por incentivos creados por el régimen militar, como aquel que premiaba a las instituciones que atrajeran a los estudiantes con mejores resultados en las pruebas de selección denominado Aporte Fiscal Indirecto (AFI) (Bernasconi y Rojas, 2002), hizo que las universidades chilenas creadas con posterioridad a 1981 entraran al mercado con distintas estrategias de competencia. Por ejemplo, aquellas que buscaban prestigio y tenían el capital financiero, pero no los mejores estudiantes según la prueba de selección, iniciaron una carrera por tratar de atraer con becas y beneficios a estudiantes que tenían puntajes para entrar a las universidades históricas más selectivas (Améstica Rivas, Gaete Feres y Llinas-Audet, 2014). Otras instituciones les dieron preminencia a algunos de sus programas, logrando competir efectivamente en un carril paralelo y convirtiéndose en instituciones de nicho (Brunner, 2006: 14). Finalmente, las universidades públicas recientemente creadas en regiones, las universidades privadas abiertamente lucrativas, y las instituciones financieramente débiles —«las públicas, las privadas y las raras», como las llamara Jocelyn-Holt⁷—, que no podían o no querían competir por los mejores estudiantes, abandonaron la selectividad, admitiendo a todos los estudiantes que quisieran matricularse en ellas sin otro requisito que su licencia de egresados del último año de la enseñanza secundaria. A consecuencia de esto, el mercado se alineó rápidamente en torno al prestigio que otorgaba matricular estudiantes con altos puntajes en las pruebas de selección, un índice fácil de interpretar, que se consolidó rápidamente como el principal indicador de calidad y, al igual que en otros países (Geiger, 2002: 84; Geiger, 2004), guía de la competencia en el sistema (Améstica Rivas, Gaete Feres y Llinas-Audet, 2014).

Los problemas de diseño: La gradualidad en la acreditación institucional

Cuando la acreditación arribó el año 2006, la dinámica de competencia por estudiantes y el prestigio asociado a ello llevaba dos décadas de establecida y era conocida por quienes diseñaron la acreditación (Lemaitre, 2004c). Referencias a ella aparecen explícitas en las discusiones que ataron el financiamiento vía CAE a la acreditación institucional (véanse las intervenciones del senador Rafael Moreno en la Historia de la Ley 20.027). Los diseñadores de la política sabían que las instituciones más deficientes eran aquellas que admitían a los alumnos más vulnerables que utilizarían mayoritariamente el CAE. Por ello diseñaron un sistema de acreditación que reconociera esta diferencia entre instituciones con mecanismos reconocibles por el mercado. La fórmula elegida —única en el mundo en materias de acreditación de la educación superior— fue graduar el valor de la acreditación en años de acreditación

7. Alfredo Jocelyn-Holt, «Lucro y demagogia», *La Tercera*, abril de 2013, disponible en <https://www.latercera.com/noticia/lucro-y-demagogia/>.

de 1 a 7, siguiendo una escala idéntica a las notas escolares chilenas. El objetivo de los diseñadores no era enfocarse en las universidades que tendrían nota 7, las que serían acreditadas cada 7 años, sino en aquellas instituciones deficientes que requerirían de constante supervisión cada año, o cada dos o tres años. En palabras de un expresidente de la CNA, los que diseñaron el sistema querían «tener la rienda corta» con las instituciones más deficientes.

Los incentivos para acreditar: La asociación entre la acreditación y el CAE en un sistema en expansión a través de instituciones no selectivas

El CAE no solo era el incentivo para que las instituciones buscaran una acreditación que no podía declararse obligatoria sin afectar la libertad constitucional de enseñanza. El CAE era genuinamente una política pública para canalizar el crecimiento de la demanda por acceso que previsiblemente comenzaría a producirse en la medida que los resultados de la modificación al sistema escolar de la década anterior, como la jornada escolar completa iniciada por el Presidente Eduardo Frei, produjeran sus efectos. El problema es que, aunque en el papel el CAE no hacía discriminaciones por desempeño académico, en la práctica previsiblemente su uso no sería transversal.

En principio, las universidades del CRUCH tenían sistemas de crédito mucho más beneficiosos para financiar a sus estudiantes, como el Crédito Fiscal Solidario (CFS) que el régimen militar había dejado como mecanismo para disminuir el impacto de la introducción de aranceles después de 1981 (Horn, Santelices y Catalán Avendaño, 2014: 474). Por tanto, los alumnos de estas instituciones no eran los destinatarios obvios del CAE. Tampoco lo eran los alumnos de las instituciones privadas más selectivas de Santiago, pues éstas no incrementarían sustancialmente su matrícula con la introducción del CAE si ello involucraba caer en los rankings de prestigio que la PSU comandaba (Salazar y Leihy, 2017). Estas instituciones estaban, y siguen estando, embarcadas en lo que Marginson denomina una «competencia posicional» por los mejores estudiantes y el mayor prestigio, que son los «bienes posicionales» escasos en sociedades desiguales (Marginson, 2004: 209; Améstica Rivas, Gaete Feres y Llinas-Audet, 2014; Salazar y Leihy, 2017).

Por lo anterior, el CAE tenía un destinatario específico natural: instituciones menos selectivas y masivas —«las públicas, las privadas y las raras»— que estaban cargando con la expansión de matrícula y que estaban admitiendo estudiantes de entornos vulnerables con menores puntajes en la PSU. La racionalidad de atar la acreditación al CAE era solucionar dos problemas simultáneamente: facilitar la expansión de matrícula sin alterar las jerarquías y la competencia en el sistema y, al mismo, tiempo forzar a las universidades menos selectivas y de calidad deficiente a mejorar sus estándares y mecanismos de aseguramiento de la calidad. Estas instituciones requerían «la rienda corta».

Impacto de la acreditación institucional 2006-2012

Los números de matrícula posteriores a la introducción del CAE confirman que la racionalidad de los diseñadores de la acreditación, en cuanto al funcionamiento de la competencia guiada por la selectividad, era correcta. Como lo muestra gráfico 1, las universidades privadas, los institutos profesionales y los centros de formación técnica tuvieron un crecimiento de estudiantes con CAE comparativamente muy alto después de la introducción del CAE. Mientras las universidades del CRUCH crecieron en matrícula solo 16% en el período 2006-2011, las privadas crecieron en el 63%, y los institutos profesionales y centros de formación técnica duplicaron su matrícula (OECD, 2012: 18). Mas aún, confirmando la composición socioeconómica del aumento de matrícula, según un estudio del Banco Mundial la gran mayoría de los estudiantes vulnerables que recibieron el CAE se matricularon en universidades o institutos profesionales (World Bank, 2011: 40).

Como muestra el gráfico 2, el CAE en sus primeros años no desplazó los métodos de financiamiento que los estudiantes estaban usando en universidades selectivas del CRUCH. En su mayoría, los fondos del CAE se fueron a universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica. El número de estudiantes en instituciones del CRUCH, utilizando otras formas de financiamiento distintas al CAE, permaneció estable e incluso se incrementó levemente después de la introducción del CAE.

Evaluación crítica de la acreditación institucional 2006-2011

A pesar de las buenas intenciones del gobierno y los diseñadores del SINAC-ES y sus correctas predicciones respecto de que las instituciones con menor calidad serían las que usarían mayormente el CAE, el sistema de acreditación comenzó a presentar fallas casi desde su inicio. Esto se debió a varias causas.

En primer lugar, la graduación de la acreditación de 1 a 7 años hizo que la acreditación institucional reflejara inmediatamente una especie de ranking oficial de las instituciones de educación superior chilenas, donde las mejores obtenían 7 y las peores, 3 o menos. Esta característica —que puede haber sido instrumental para lograr la aprobación del SINAC-ES evitando que universidades prestigiosas hicieran lobby como lo han hecho en otros países cuando se ven en riesgo de verse oficialmente igualadas a otras instituciones (Salmi y Saroyan, 2007)— facilitó que la acreditación terminara reflejando consistentemente lo que el mercado guiado por las pruebas de selección detectaba: el prestigio de las instituciones existentes. En palabras de la OECD, «la práctica de acreditar por cantidad de años ha facilitado el uso de la acreditación como una herramienta de marketing en vez de una herramienta de mejora» (OECD, 2012: 40; traducción propia). El hecho de que las universidades más prestigiosas hubieran

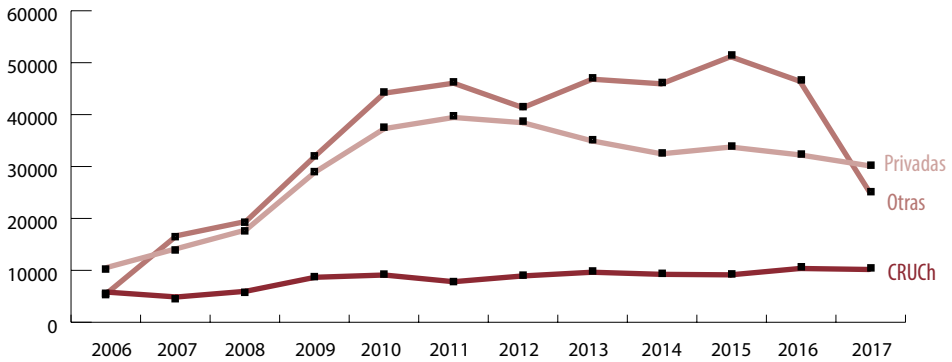


Gráfico 1. Beneficiarios del CAE por tipo de institución.
Elaborado con datos de la Fundación Ingesa.

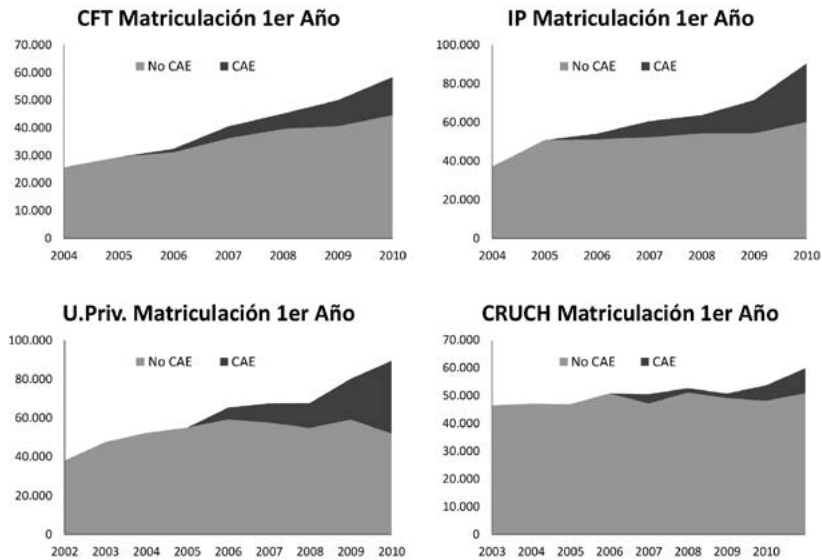


Gráfico 2. Comparación de estudiantes de primer año con o sin CAE por tipo de institución.
Fuente: World Bank, 2011: 38.

aparecido inmediatamente como claras ganadoras del sistema de acreditación no es sorprendente en perspectiva comparada. Como señalara Marginson, políticamente es muy difícil separar «la calidad del estatus», porque las instituciones al tope de una competencia posicional pueden «atraer recursos sociales significativos para defenderse» de potenciales medidas que las fuercen a rendir cuenta. Por ello los «rankings basados en índices provenientes del aseguramiento de la calidad nunca alteran realmente las jerarquías preexistentes», y por ello en la práctica son «simbólicos» (Marginson, 2004: 212; traducción propia).

Pero más preocupante que el tributo a los rankings de prestigio que la escala de años de la acreditación institucional facilitó, era la facilidad con la cual las instituciones deficientes podían acreditarse por uno o dos años en el otro extremo de la jerarquía. Fue ahí donde estaba casi el 30% de la nueva matrícula distribuida en una decena de instituciones, donde la acreditación «no funcionó todo lo bien que debía» (OECD, 2012: 8; traducción propia). Las razones se explican por los problemas estructurales de jerarquía generado por el mercado, de gradualidad en la acreditación que permitía reflejar dicha jerarquía, y por la conexión de la acreditación con el crédito con aval del Estado que las primeras generaciones de estudiantes universitarios en sus familias necesitaban.

La combinación de la jerarquía y la competencia posicional al tope sumadas a un financiamiento cuyos destinatarios obvios eran estudiantes admitidos a universidades no selectivas, generaron una presión por acreditar que resultó ser irresistible para la CNA. La presión era irresistible dada la facilidad con que la CNA podía distinguir este tipo de acreditaciones de las otorgadas a las instituciones al tope de la tabla. La reacción de una de las académicas involucradas en la acreditación cinco años después de haberse puesto en funcionamiento la acreditación institucional grafica bien la situación descrita:

[la relación entre el dinero y la acreditación] ha provocado algo perverso, pues la CNA no resiste dejar a una universidad sin CAE. Entonces, la acreditan por un año, que es lo mismo que no acreditar... todo está acreditado. La presión sobre la CNA es demasiado fuerte. Imagínate, llega el rector a decir «si usted no me acredita, no voy a tener alumnos, no van a tener acceso al crédito, ¡qué va a pasar!» Un drama, lloran y los acreditan por un año.⁸

Muchas de estas acreditaciones ficticias tenían como único objetivo permitir el acceso a los fondos del CAE. Como señala Rodríguez-Ponce (2012: 128), la acreditación era percibida como un *commodity*.

Independiente de los méritos para ser acreditada que hubiera tenido, el caso de la Universidad de las Américas (UDLA) es un buen caso para ilustrar el dilema entre calidad y la focalización del financiamiento público al acceso, y más específicamente, el problema de usar mecanismos de aseguramiento de la calidad para regular a las instituciones menos selectivas en un sistema con matrícula en expansión, que enfrentó la CNA en el período estudiado.

Ya en 2008, la UDLA era una universidad masiva con más de treinta mil estudiantes equivalentes al 5% de la matrícula total de pregrado de país. Su alumnado estaba

8. Verónica Torres, Gregorio Riquelme y Juan Andrés Guzmán, «Así opera el escandaloso sistema de acreditación de las universidades». *CIPER Chile*, 29 de septiembre de 2011, disponible en <http://bit.ly/2YcL9p1>.

compuesto mayoritariamente por adultos trabajadores. Al revisar su acreditación en 2008, la CNA concluyó que la UDLA no había mejorado su tasa de deserción desde la última acreditación, y contrariando los informes de pares, decidió no acreditarla. En apelación, el CSE concluyó que las tasas de deserción eran constantes en casi todas las carreras y los campus, y que ello podía deberse a factores externos no relacionados con la universidad. Para justificar la decisión de acreditarla por tres años, el CSE razonó que la UDLA había caracterizado adecuadamente su cuerpo estudiantil en su misión y que había adoptado métodos de enseñanza que se adecuaban a ellos y que, por tanto, cumplía con el nivel 'mínimo aceptable' para ser acreditada (CSE, 2008: 11).⁹

El dilema presentado en el caso de la UDLA fue habitual en el período, y tuvo el efecto de devaluar el valor *per se* de la acreditación que se entregaba a todos, especialmente en aquellas acreditaciones de uno o dos años. Ello dio pie a un episodio de abierta corrupción o de venta de acreditaciones. Este fue el caso de la Universidad del Mar.

El caso de la Universidad del Mar, el freno en el crecimiento de matrícula y el cambio de dirección de la CNA

«Un escándalo en la calidad [de una institución] puede ser el incidente que haga al público preguntarse si la acreditación realmente funciona» (Beerkens, 2015: 232: traducción propia).

El 2011 una pieza de periodismo investigativo reveló que la Universidad del Mar (UDM), una institución mediana acreditada por un año y que tenía aproximadamente dos mil estudiantes financiados con CAE, había reclutado para su escuela de medicina profesores que no tenían títulos profesionales. La acreditación de la UDM, descubrieron los periodistas, había involucrado corrupción. El presidente de la CNA, el primero perteneciente a instituciones privadas, había recibido sobornos y cometido el delito de cohecho.¹⁰

Mas allá de los particulares del caso, la UDM se convirtió en muchos aspectos en el accidente que llevó al cuestionamiento del sistema de acreditación. El caso vino a reforzar el movimiento estudiantil y las críticas contra el sobreendeudamiento y la

9. De acuerdo con Harvey y Green (1993), existen muchas formas de definir lo que es calidad en el contexto de la educación superior. Las diferencias entre la CNA y el CSE en el caso de la Universidad de las Américas el año 2008 parecen reflejar algunas de las definiciones contradictorias. La CNA pareció considerar en ese caso calidad como valor por el dinero invertido (*value for money*) y el CSE como adecuación a los objetivos (*fitness for a purpose*) y como consistencia en el proceso (*quality as a process*).

10. Véase Gregorio Riquelme y Juan Andrés Guzmán, «Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha II: El Imperio de la U. del Mar», *CIPER Chile*, 2 de febrero de 2012, disponible en <http://bit.ly/2J8rAHP>.

calidad de la educación superior y la provisión privada en general (Fleet, 2011).¹¹ Tras el escándalo, el gobierno de centroderecha reaccionó rápidamente involucrando a las instituciones más selectivas en el *control* de la CNA. Contribuyó a generar interés en la acreditación el hecho de que el gobierno hubiera igualado la tasa de interés del CAE a la del crédito fiscal solidario (Ley 20.634 de 2012). También contribuyó el hecho de que el crecimiento espectacular de la matrícula comenzara a llegar a su límite natural en 2012, lo que permitió una acreditación más estricta con las peores instituciones.

Con todos estos antecedentes, y con el caso de la UDM como gatillante, sin mediar cambio legal a partir del 2013 desaparecieron las acreditaciones por uno o dos años y la CNA se volvió más estricta. El espíritu de este cambio se refleja en las actas y el funcionamiento de las votaciones en la CNA.

A comienzos del 2007, la CNA había razonado que «la confidencialidad otorga libertad, que la misión de la CNA es un objetivo de Estado y se hace necesario un espíritu de cuerpo para ejercer dicha libertad, lo que no obsta a que quien lo desee pueda plantear una objeción de conciencia» (CNA, 2007: 1). Siguiendo este razonamiento, la CNA acordó ese año en el Acta 66: «Los juicios de acreditación expresarán el resultado final de la votación de la Comisión y no la opción individual de cada comisionado, salvo que alguno de ellos manifieste su deseo de dejar constancia expresa de su abstención o voto de minoría» (CNA, 2007: 1).

Dada la existencia de este acuerdo, no hay registros de cómo votó cada uno de los miembros de la CNA durante el período. A principios de 2013, la CNA dejó sin efecto el Acuerdo 66, lo que cambió las dinámicas de las votaciones internas. Desde marzo de 2013, la CNA empezó a dejar registros de los votos de cada uno de sus comisionados. Con estos cambios y el alza en las exigencias, la acreditación recuperó en parte la legitimidad que había perdido con el caso de la UDM y evitó reformas que se hicieron inevitables en 2018. El germen de estas reformas estaba presente desde la creación de la CNA.

Una visión institucional de la CNA

La gobernanza de los sistemas de educación superior y de los mecanismos de aseguramiento de la calidad pueden ser estudiadas con herramientas de la teoría de la elección pública y un enfoque en los *stakeholders* o interesados (Reavill, 1998; Oliva y Jair, 2009; Leisyte y Westerheijden 2014; Rosa y Teixeira, 2014). La aproximación consiste en analizar decisiones colectivas en su marco institucional intentando descubrir cómo los beneficiarios o interesados influyeron en ellas (Mashaw, 2010). El objetivo

11. Véase Mónica González y Juan Andrés Guzmán, «Las pruebas que confirman la venta de acreditaciones a universidades privadas». *CIPER Chile*, 10 de octubre de 2012, disponible en <http://bit.ly/2X22qzR>.

es reinterpretar las decisiones colectivas o explicarlas a la luz del interés de quienes fueron representados en la decisión o confluyeron a tomarla. La conformación de la CNA, vigente desde 2006 a 2020, provee un escenario ideal para aplicar este tipo de análisis. Su diseño incluyó a los principales interesados directos en los resultados de la acreditación y en el uso de los fondos a los que estaba daba acceso.

Detrás de las decisiones de la CNA existen distintos grupos de interés: el poder Ejecutivo, y los grupos de instituciones, el CRUCH, las universidades privadas, los institutos profesionales y centros de formación técnica, y otros que nombran a los comisionados que se sientan en la Comisión. Estos comisionados son, en este análisis, agentes de los grupos que los nombran, y sus decisiones en las votaciones de la CNA son representativas de los intereses de estos grupos. Aplicando la aproximación descrita, el objetivo es interpretar la decisión colectiva de acreditar o no acreditar de la CNA, y los años otorgados para contestar por qué, como señalaba la profesora María José Lemaitre en la entrevista transcrita antes, la CNA no pudo resistir dar acreditaciones de papel por uno o dos años a instituciones de escasa calidad.

Las principales candidatas a resguardar que la acreditación fuera estricta y que, por tanto, el acceso al crédito CAE limitado, eran las instituciones más selectivas del CRUCH. El CRUCH tenía un quinto de los votos de la CNA, pero sus instituciones tenían disponibles exclusivamente para sus alumnos el crédito fiscal solidario (CFS), que tenía una tasa casi cuatro veces menor al CAE (7,5% aproximado promedio contra 2%). Además, las más selectivas de estas instituciones estaban envueltas en una *competencia posicional* por la captura de los mejores alumnos, lo que implicaba que no podían expandir el acceso hacia alumnos con menores puntajes PSU si su competencia no lo hacía. A mayor abundamiento, arreglos del pasado entre las universidades públicas del CRUCH, aunque no vinculantes, contenían el compromiso de no crecer desmedidamente en el subsistema público. En definitiva, para el CRUCH no había real interés en expandir la matrícula de alumnos con CAE. Por tanto, presumiblemente, para estas instituciones acreditar por pocos años a otras instituciones que cargaban con el aumento de matrícula no debió haber sido una tarea difícil en la mayoría de los casos. Quizás la mayor prueba de la falta de interés de las instituciones selectivas en la acreditación es que ninguna de las instituciones más selectivas del país y con mayor peso en el CRUCH sentaron un comisionado en la CNA en sus primeros años de existencia.

Por su parte, el gobierno interesado en el buen uso de CAE —crédito del que era financista de fondo—, presumiblemente tampoco tenía interés en usar la acreditación como una herramienta regulatoria denegando acreditaciones. Para empezar, los fondos del CAE no provenían directamente de las arcas fiscales, sino de los bancos comerciales. Esto eliminó la mayoría de los controles burocráticos y políticos asociados al uso de fondos públicos que tienen otros subsidios, y puede haber generado algo de riesgo moral asociado al obtener un beneficio social y político sin tener que

pagar inmediatamente por él. Adicionalmente, para el gobierno expandir la matrícula en educación superior era una política social necesaria. Por tanto, no es esperable que el gobierno haya buscado denegar la acreditación mientras existía presión por acceso. Por el contrario, como había sucedido con el *políticamente balanceado* CSE y su licenciamiento, para el gobierno denegar la acreditación podía implicar la quiebra de una institución poniendo a miles de estudiantes en la calle.

Finalmente, no era esperable que los comisionados designados por nuevas instituciones privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica desarrollaran una guerra entre ellos mismos denegándose acreditaciones, cuando la matrícula se estaba expandiendo, y el CAE era tan masivo que podía llegar a todos (Espinoza y González, 2012: 101). La escala de 1 a 7 años de acreditación de la acreditación institucional hizo tan fácil informar al mercado respecto de la calidad relativa e hizo tan fácil que se reflejaran las jerarquías, que es posible que la diferenciación existente se haya reducido en la acreditación a discusiones respecto de los años de acreditación que debía recibir cada institución. Las instituciones competidoras pueden haber querido acreditar a sus competidoras para, por un lado, evitar represalias dentro y fuera de la acreditación, y, por el otro, utilizar la graduación de 1 a 7 años para resguardar que ninguna institución acreditándose se saliera de su lugar en los rankings ganando ‘por secretaría’ lo que no se ganaba compitiendo por estudiantes y recursos en el mercado.

En retrospectiva, ninguno de los *stakeholders* involucrados en el diseño de institucional de la acreditación a través de la CNA tenía real interés en denegar la acreditación a instituciones deficientes que estaban cargando con la expansión de matrícula. Si a ello se le suma que la matrícula se expandía hacia estudiantes con menores puntajes en la prueba de selección, que la acreditación era lo suficientemente flexible para acomodar las jerarquías existentes, y que la CNA tomaba decisiones por unanimidad como lo ordenaba el acuerdo del Acta 66, no es de extrañar que la acreditación institucional en el período haya sido laxa con las instituciones con las que debía tener la ‘rienda corta’.

Conclusión: Enseñanzas del caso chileno

El caso de los primeros años de la acreditación en Chile deja varias enseñanzas para países que busquen importar la acreditación como mecanismo de aseguramiento de la calidad en la educación superior. Aunque la sistematización de estas enseñanzas requiere de un marco teórico más extenso, se pueden elaborar aquí algunas someramente.

En primer lugar, el contexto competitivo en la educación superior es importante. Es difícil introducir un sistema de acreditación que realmente empuje a todas las instituciones a mejorar —o con poder transformativo— cuando existe una jerarquía

validada por el mercado dando fuertes señales de calidad relativa (Harvey y Green, 1993; Marginson, 2006; Geiger, 2002; Geiger, 2004). El riesgo aquí es doble: que la acreditación no nazca por lobby de instituciones poderosas que no quieran verse oficialmente igualadas a otras de menor calidad (Salmi y Saroyan, 2007), y que si nace, lo haga sin poder transformativo alguno. Como señala Scharager, «no existe un concepto único o inequívoco de calidad, sino uno que se construye a través de consenso y negociación entre las partes interesadas» (Scharager Goldenberg, 2018: 105; traducción propia). El problema es cuando estas negociaciones favorecen las instituciones que llegan a ella en una posición privilegiada. Como señala King, «la regulación [en educación superior] no siempre irrita; a veces tiene sus usos para aquellos en posiciones de poder y establecidas, sin ir mas lejos, como barreras de entrada de mercado y sociales a rivales y competidores» (King, 2007: 418). En Chile parece haberse dado, en parte, la última dinámica. La opción de graduar la acreditación de 1 a 7 no solo permitió señalar donde estaba la calidad relativa, también permitió la existencia de las malas notas. Chile es uno de los pocos países en el mundo, junto con Argentina e India, que generan rankings oficiales con la acreditación. Esto debiera evitarse para poder separar 'la calidad del estatus' y evitar lo que Marginson (2004) denomina acreditaciones *simbólicas*.

En segundo lugar, la dirección del crecimiento de matrícula y las políticas sociales son cruciales si la acreditación va a «guiar el uso de recursos públicos», como lo propusiera la CNAP en su informe el año 2002 (CNAP, 2002). Si la acreditación está atada al financiamiento, pero su aplicación tiene potenciales efectos regresivos, como lo sería debilitar financieramente a instituciones no selectivas que tienen mayoritariamente alumnos vulnerables, es probable que estas decisiones sean evitadas en los hechos. La situación es similar a cuando se le encarga al Estado que proteja el medioambiente de chimeneas humeantes, pero al hacerlo afecta directamente a las familias más vulnerables. Las normas pueden definirse adecuadamente, las instituciones fiscalizadoras pueden estar disponibles, pero nadie irá a apagar la chimenea de una casa de escasos recursos en el frío invierno en el sur de Chile.¹² Sin los incentivos correctos (y contrapuestos) en diversas instituciones es difícil resguardar el uso de recursos públicos contra sus potenciales usos redistributivos. Un concepto relativo y maleable como lo es el de *calidad*, definido en la misión de una burocracia, nunca será suficiente resguardo si implica dejar fuera de la educación superior a un alumno al que el sistema no le ofrece alternativas. Si la alternativa es dejar a estudiantes sin acceso a la universidad, la acreditación terminará garantizando condiciones mínimas de calidad o «estándares mínimos». Esta es una definición de calidad conocida (Harvey y Green, 1993: 12; Zapata y Tejeda, 2009),

12. Cf. Agustín Barroilhet y Ricardo Espinoza, «Educación superior: Calidad y acceso», *La Tercera*, 4 de septiembre de 2016.

pero se aleja del objetivo de la acreditación en los actuales estándares comparados (Beerens, 2015).¹³

Finalmente, Chile introdujo una reforma radical al sistema de acreditación de la educación superior el año 2018 y en la que recoge algunas de estas enseñanzas. La Ley 21.021 cambia la conformación de la CNA, removiendo de ella a representantes de los *stakeholders* o interesados directos. De acuerdo a la ley, seis de los doce comisionados serán nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y dos nombrados exclusivamente por el Presidente. El mensaje de la ley fundamenta este cambio en los conflictos de interés que habrían tenido los comisionados. En concordancia, la ley establece sanciones severas para el comisionado que no se inhabilite frente a un conflicto de interés. La nueva ley también hace la acreditación institucional obligatoria. Esto asegura que todas las instituciones pasarán por el proceso, especialmente aquellas que más lo necesitan y que todas tendrán acceso al financiamiento de la demanda al que da derecho la acreditación, sea el CAE o no el mecanismo que lo reemplace. Ambas medidas están en la dirección correcta.

No obstante, la nueva ley no se hace cargo la principal falla estructural descrita y es el de la relación entre jerarquía y la acreditación, o en palabras de Marginson (2004), la relación entre *calidad* y *estatus*. La nueva acreditación sigue haciendo diferencias oficiales entre instituciones y, sin declararlo abiertamente, enfatizando su naturaleza de herramienta de control y supervisión externa. La ley reconvierte la escala de 1 a 7 años que provee hasta ahora un ranking oficial escondiéndola en una nueva denominación: instituciones excelencia, de avanzada y básicas (Ley 21.091, art. 83, número 21, que modifica el art. 20 de la Ley 20.129). La ley dispone expresamente que las instituciones de excelencia solo deberán ser acreditadas cada 6 o 7 años, las de avanzada cada 4 o 5 años, y las básicas, cada 3 años, pero sólo podrán reacreditarse una sola vez en esta condición. Las instituciones que no logren acreditarse de avanzada dentro de 6 años pasarán a estar bajo la supervisión del Consejo Nacional de Educación (CNED), y tendrán tres años más para lograr ser acreditadas como básicas, o se iniciará el proceso de cierre. Esta última sanción mezcla la acreditación con mecanismos propios del licenciamiento y revela la naturaleza regulatoria de la acreditación institucional, al menos, con las instituciones más deficientes. Bajo este esquema es posible que nuevamente la acreditación institucional vuelva convertirse en un mecanismo de aseguramiento de condiciones mínimas y que instituciones que matriculan a alumnos vulnerables roten entre acreditaciones básicas y períodos de supervisión por parte del CNED, mientras sus alumnos no encuentren mejores instituciones que los admitan.

13. Agradezco un editor anónimo de la revista por sus comentarios respecto de esta consecuencia.

Referencias

- AMÉSTICA RIVAS, Luis, Héctor Gaete Feres y Xavier Llinas-Audet (2014). «Segmentación y clasificación de las universidades en Chile: desventajas de inicio y efectos de las políticas públicas de financiamiento». *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería* 22 (3): 384-397. DOI: [10.4067/S0718-33052014000300009](https://doi.org/10.4067/S0718-33052014000300009).
- ALLARD NEUMAN, Raúl (2011). «Principales cambios en estructuras, políticas e instituciones de educación superior durante la reforma universitaria del 67 y en las políticas públicas de la década de los noventa». En Mónica Jiménez de la Jara y Francisco Durán (editores), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011*. Santiago: Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior.
- AREEN, Judith (2010). «Accreditation Reconsidered». *Iowa Law Review*, 96: 1.471-1494.
- BALÁN, Jorge y Ana García de Fanelli (1993). *El sector privado de la educación superior: Políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de America Latina*. Buenos Aires: Cedes.
- BEERKENS, Maarja (2015). «Quality assurance in the political context: in the midst of different expectations and conflicting goals». *Quality in Higher Education* 21 (3): 231.250. DOI: [10.1080/13538322.2015.1111004](https://doi.org/10.1080/13538322.2015.1111004).
- BELLEI, Cristián (2013). «El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena». *Estudios Pedagógicos*, 39 (1): 325-345.
- BERNASCONI, Andrés (2007). «Constitutional prospects for the implementation of funding and governance reforms in Latin American higher education». *Journal of Education Policy* 22 (5): 509-529. DOI: [10.1080/02680930701541709](https://doi.org/10.1080/02680930701541709).
- . (2008). «La crisis del modelo latinoamericano de la universidad». En José Joaquín Brunner y Carlos Peña González (eds.), *Reforma de la educación superior* (pp. 47-84). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- BERNASCONI, Andrés y Fernando Rojas (2002). «AFI: Un aporte a la calidad». *Calidad en la Educación*, 17: 109-143. DOI: [10.31619/caledu.n17.410](https://doi.org/10.31619/caledu.n17.410).
- . (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile, 1980-2003*. Santiago: Universitaria.
- BOISIER, Sergio (2000). «Chile: la vocación regionalista del gobierno militar». *EURE*, 26 (77): 81-107. DOI: [10.4067/S0250-71612000007700004](https://doi.org/10.4067/S0250-71612000007700004).
- BOLLAG, Burton (2003). «Private Universities Bloom in Chile». *The Chronicle of Higher Education*, 49 (42): A.34.
- BRUNNER, José Joaquín (1997). «Educación superior, integración económica y globalización». *Perfiles Educativos*, 19 (76/77). Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13207703>.
- . (2004). «Políticas y mercado de educación superior: necesidades de información». En José Joaquín Brunner y Patricio Meller (eds.), *Oferta y demanda de pro-*

- fesionales y técnicos en Chile. El rol de la información pública* (pp. 19-85). Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.
- BRUNNER, José Joaquín, Gregory Elacqua, Anthony Tillett, Javiera Bonnefoy, Soledad González, Paula Pacheco y Felipe Salazar (2005). «Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile». Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.
- . (2006). «Sistema privatizado y mercados universitarios: competencia reputacional y sus efectos». *Revista UDP. Pensamiento y Cultura*, 3: 47-56
- . (2008). «La educación superior latinoamericana a la luz de Bolonia». En José Joaquín Brunner y Carlos Peña González (eds.), *Reforma de la educación superior* (pp. 85-117). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CAPEL, Antonieta (2005). «Cambios en el sistema de educación superior en Chile y sus efectos en la gestión financiera». *Calidad en la Educación*, 22: 283-328. DOI: [10.31619/caledu.n22.316](https://doi.org/10.31619/caledu.n22.316).
- CARDOSO, Sonia, María J. Rosa, Pedro Videira y Alberto Amaral (2019). «Internal quality assurance: A new culture or added bureaucracy?». *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 44 (2): 249-262.
- CNA, Comisión Nacional de Acreditación (2007). *Acta núm. 48*. Santiago. Disponible en <http://bit.ly/2LluRpZ>.
- CNAP, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (2002). «Documento de Trabajo Propuesta sistema nacional de aseguramiento de calidad de educación superior».
- . (2007). *El Modelo chileno de acreditación de la educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación. Disponible en <http://bit.ly/2FAUDTH>.
- CSE, Consejo Superior de Educación (2008). Acuerdo 008/2008. Disponible en <http://bit.ly/2RCzJs2>.
- CRUZ-COKE, Ricardo (2004). «Evolución de las universidades chilenas 1981-2004». *Revista Médica de Chile*, 132 (12): 1.543-1.549. DOI: [10.4067/S0034-98872004001200014](https://doi.org/10.4067/S0034-98872004001200014).
- DE GROOF, Jan (2018). «On the 'Innovative University'. A few Challenging Reflections». *European Review*, 26 (S1): 114-123.
- DEVÉS, Rosa y María Teresa Marshall (2008). «El desarrollo del posgrado». En José Joaquín Brunner, y Carlos Peña González, *Reforma de la educación superior*, (pp. 265-304). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- EATON, Judith S. (2009). «Accreditation in the United States». *New Directions for Higher Education* 2009 (145): 79-86. DOI: [10.1002/he.337](https://doi.org/10.1002/he.337).
- ESPINOZA, Oscar y Luis Eduardo González (2012). «Estado actual del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior en Chile». *Revista de la Educación Superior*, 41 (162): 87-109.
- . (2013). «Accreditation in higher education in Chile: results and consequences». *Quality Assurance in Education* 21 (1): 20-38. DOI: [10.1108/09684881311293043](https://doi.org/10.1108/09684881311293043).

- FLEET, Nicolas (2011). «Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica». *Polis. Revista Latinoamericana*, 30. Disponible en <http://journals.openedition.org/polis/2152>.
- GARRIDO ROJAS, Oscar (2011). «La reforma de 1981: algunas correcciones necesarias». En Mónica Jiménez de la Jara y Francisco Durán del Fierro (eds.), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011*. Santiago, Chile: Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior.
- GEIGER, Roger L. (2002). «The Competition for High-Ability Students: Universities in a Key Marketplace». En Steven Brint (editor), *The future of the city of intellect: The changing American university*. Stanford: Stanford University Press.
- . (2004). «Market Coordination of Higher Education: The United States». En Pedro Teixeira y otros, *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* (pp. 161-183). Dordrecht: Springer Netherlands. DOI: [10.1007/1-4020-2835-0_8](https://doi.org/10.1007/1-4020-2835-0_8).
- GENTILI, Pablo (1998). «El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina». En Fernando Alvarez-Uría (editor), *Neoliberalismo versus democracia* (pp. 102-129). Ediciones de La Piqueta.
- GUILLÉN, Ximena, José Luis Almuíñas, Judith Galarza, Lyla Alarcón Lyla, Kathy Loor y Marcos Gallegos (2018). «Autoevaluación institucional con fines de acreditación en las Instituciones de Educación Superior de América Latina». *Educación Médica Superior*, 32 (1).
- HARTMANN, Eva (2019). «The future of universities in a global risk society». *Globalizations*. DOI: [10.1080/14747731.2019.1583412](https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1583412).
- HARVEY, Lee y Diana Green (1993). «Defining Quality». *Assessment & Evaluation in Higher Education International Journal* 18 (1): 9-34. DOI: [10.1080/0260293930180102](https://doi.org/10.1080/0260293930180102).
- OCEGUEDA HERNÁNDEZ, María Antonieta Miramontes Arteaga, Patricia Moctezuma Hernández y Alejandro Mungaray Lagarda (2017). «Análisis comparado de la cobertura de la educación superior en Corea del Sur y Chile: una reflexión para México». *Perfiles Educativos* 39 (155): 141-159. Disponible en <http://ref.scielo.org/jpjp5w>.
- HORN, Catherine, María Verónica Santelices y Ximena Catalán Avendaño (2014). «Modeling the impacts of national and institutional financial aid opportunities on persistence at an elite Chilean university». *Higher Education*, 68 (3): 471-488. DOI: [10.1007/s10734-014-9723-3](https://doi.org/10.1007/s10734-014-9723-3).
- HUNEEUS, Carlos (1988). *La reforma universitaria: veinte años después*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- JIMÉNEZ DE LA JARA, Mónica (2011). «Discurso inaugural». En Mónica Jiménez de la Jara y Francisco Durán (eds.), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011*. Santiago: Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior.
- KING, Roger Patrick (2007). «Governance and accountability in the higher edu-

- cation regulatory state». *Higher Education*, 53 (4): 411-430. DOI: [10.1007/s10734-005-3128-2](https://doi.org/10.1007/s10734-005-3128-2).
- LEMAITRE, María José (2004a). «Mecanismos de aseguramiento de la calidad: Respuesta a los desafíos del cambio en la educación superior». *Calidad en la Educación*, 21: 87-106. DOI: [10.31619/caledu.n21.323](https://doi.org/10.31619/caledu.n21.323).
- . (2004b). «Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la Educación Superior en Chile». En Unesco, *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe* (pp. 131-152). Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000148773>.
- . (2004c). «Development of external quality assurance schemes: an answer to the challenges of higher education evolution». *Quality in Higher Education*, 10 (2): 89-99. DOI: [10.1080/1353832042000230581](https://doi.org/10.1080/1353832042000230581).
- . (2011). «Un recorrido histórico por los procesos de aseguramiento de la calidad 1981-2011». En Mónica Jiménez de la Jara y Francisco Durán del Fierro (eds.), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011* (pp. 155-162). Santiago: Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior.
- LEISYTE, Liudvika y Westerheijden, Don F. (2014) «Stakeholders and Quality Assurance in Higher Education». *Drivers and Barriers to Achieving Quality in Higher Education*: 83-97. DOI: [10.1007/978-94-6209-494-9_7](https://doi.org/10.1007/978-94-6209-494-9_7).
- MARGINSON, Simon (2004). «Australian Higher Education: National and Global Markets». En Pablo Teixeira y otros, *Markets in Higher Education: Rhetoric or reality?* (pp. 207-240). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. DOI: [10.1007/1-4020-2835-0_10](https://doi.org/10.1007/1-4020-2835-0_10).
- . (2006). «Dynamics of National and Global Competition in Higher Education». *Higher Education* 52 (1): 1-39. DOI: [10.1007/s10734-004-7649-x](https://doi.org/10.1007/s10734-004-7649-x).
- MASHAW, Jerry (2010). «Public choice and public law: critique and rapprochement». En Daniel Farber y Anee Joseph O'Connell (orgs.), *Research Handbook on Public Choice and Public Law* (pp. 19-25). Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar.
- MURSIDI, And, Eca Murdani, I. H-Sien Ting y James Wu (2019). «Development of internal quality assurance model in higher education institution». En *Proceedings of the 10th International Conference on E-Education, E-Business, E-Management and E-Learning* (pp. 264-269). Nueva York: ACM.
- MUNZONDIWA JINGURA, Raphael y Reckson Kamusoko (2019). «A competency framework for internal quality assurance in higher education». *International Journal of Management in Education*, 13 (2): 119-132.
- OECD (2012). «Quality Assurance in Higher Education in Chile». Reviews of National Policies for Education. OECD. Disponible en <http://bit.ly/2FAdLAZ>.

- OLIVA, Duque y Edison Jair (2009). «La gestión de la universidad como elemento básico del sistema universitario: una reflexión desde la perspectiva de los stakeholders». *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 19. Disponible en <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=81819025003>.
- REAVILL, Lawrence R. P. (1998). «Quality assessment, total quality management and the stakeholders in the UK higher education system». *Managing Service Quality: An International Journal* 8 (1): 55-63. DOI: [10.1108/09604529810199395](https://doi.org/10.1108/09604529810199395).
- RACHMAN, Ellys, Junda Nawawi, Andi Kasmawati y Haeder Akib (2017). «Autonomy of Private Higher Education Management: Financial Accountability Perspective». *International Journal of Economic Research*, 14: 1-11
- RHOADES, Gary y Barbara Sporn (2002). «Quality assurance in Europe and the U.S.: Professional and political economic framing of higher education policy». *Higher Education* 43 (3): 355-390. DOI: [10.1023/A:1014659908601](https://doi.org/10.1023/A:1014659908601).
- RIFO MELO, Esteban Mauricio (2017). «Historia de la transformación en la educación superior chilena (1973-1990)». *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 19 (28): 13-36. DOI: [10.19053/01227238.4925](https://doi.org/10.19053/01227238.4925).
- RIVEROS, Luis A. (2016). «Prólogo». En Mauricio Bravo Rojas, *La caja De Pandora. Hacia un nuevo mapa de la educación superior*, (pp. 7-11). Santiago: Ediciones Universidad del Desarrollo.
- RODRÍGUEZ-PONCE, Emilio (2008). «Información y aseguramiento de la calidad de la educación superior». En José Joaquín Brunner y Carlos Peña González (eds.), *Reforma de la educación superior* (pp. 305-337). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- . (2012). «La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente?». *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería* 20 (1): 126-135. DOI: [10.4067/S0718-33052012000100013](https://doi.org/10.4067/S0718-33052012000100013).
- ROJAS MARÍN, Álvaro (2011). «¿Cómo vive la universidad regional este cambio?» En Mónica Jimenez de la Jara y Francisco Durán del Fierro (eds.), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011* (pp. 81-94). Santiago: Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior.
- ROSA, Maria João y Pedro Teixeira (2014). «Policy Reforms, Trojan Horses, and Imaginary Friends: The Role of External Stakeholders in Internal Quality Assurance Systems». *Higher Education Policy*, 27 (2): 219-237. DOI: [10.1057/hep.2013.20](https://doi.org/10.1057/hep.2013.20).
- SALAZAR, José M. y Peodair S. Leihy (2017). «El largo viaje: Los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva». *Education Policy Analysis Archives*, 25: 1-27. DOI: [10.14507/epaa.25.2550](https://doi.org/10.14507/epaa.25.2550).
- SALMI, Jamil y Alenoush Saroyan (2007). «League tables as policy instruments: The political economy of accountability in tertiary education». *Report: Higher Education in the World 2007: Accreditation for Quality Assurance: What is at Stake?* Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/41784366.pdf>.

- SANFUENTES, Andrés (2011). «Hitos en el financiamiento de las instituciones de educación superior». En Mónica Jiménez de la Jara y Francisco Durán, *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011*. Santiago: Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior.
- SANTOS, Margareth y Denisse Leite (2019). «Rede regionais para creditação e avaliação da qualidade da educação superior». *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 27 (102): 108-128.
- SCHARAGER GOLDENBERG, Judith (2018). «Quality in higher education: the view of quality assurance managers in Chile». *Quality in Higher Education* 24 (2): 10-116. DOI: [10.1080/13538322.2018.1488395](https://doi.org/10.1080/13538322.2018.1488395).
- SEPASI, Sahar, Udo Braendle, Amir Hossein Rahdari (2019). «Comprehensive sustainability reporting in higher education institutions». *Social Responsibility Journal*, 15(2): 155-170. DOI: [10.1108/SRJ-01-2018-0009](https://doi.org/10.1108/SRJ-01-2018-0009).
- VALLEJO, Camila (2016). «Camila Vallejo. Diputada Partido Comunista». En Mauricio Bravo Rojas (org.), *La caja de Pandora. Hacia un nuevo mapa de la educación superior*. Santiago Chile: Ediciones Universidad del Desarrollo.
- VIAL, Gonzalo (1999). «Calidad de la Enseñanza en las Universidades Privadas». *Pharos* 6 (1): 53-60. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/208/20806105.pdf>.
- VUGHT, Frans A. van y Don F. Westerheijden (1994). «Towards a general model of quality assessment in higher education». *Higher Education* 28 (3): 355-371. DOI: [10.1007/BF01383722](https://doi.org/10.1007/BF01383722).
- WESTERHEIJDEN, Don F., Bjørn Stensaker, Maria J. Rosa y Anne Corbett. (2014). «Next Generations, Catwalks, Random Walks and Arms Races: conceptualising the development of quality assurance schemes». *European Journal of Education* 49 (3): 421-434. DOI: [10.1111/ejed.12071](https://doi.org/10.1111/ejed.12071).
- WORLD BANK (2011). «Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile». Análisis y Evaluación. Banco Mundial. Disponible en <http://bit.ly/2RzCWZt>.
- ZAPATA, Gonzalo e Ivo Tejeda (2009). «Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior. Consideraciones y proposiciones». *Calidad en la Educación*, 31: 192-209. DOI: [10.31619/caledu.n31.168](https://doi.org/10.31619/caledu.n31.168)

Sobre el autor

Agustín Barroilhet es doctor en Ciencia del Derecho por Georgetown Law y profesor asociado de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Su correo electrónico es agustin@derecho.uchile.cl.  <http://orcid.org/0000-0002-2646-9750>.

REVISTA DE PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA Y DIDÁCTICA DEL DERECHO

La *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho* (RPUDD) es una publicación científica semestral que contribuye a la reflexión multidisciplinaria sobre pedagogía universitaria y didáctica del derecho, para la formación y consolidación de esta área de investigación; así como a la difusión de prácticas innovadoras en la enseñanza-aprendizaje del derecho considerando el contexto nacional e internacional. Es una publicación electrónica internacional con una codirección entre Brasil y Chile.

DIRECTORA

María Francisca Elgueta Rozas
Universidad de Chile

DIRECTOR

Renato Duro Dias
Universidad Federal de Rio Grande, Brasil

SITIO WEB

pedagogiaderecho.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

rpedagogia@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.cl).