

LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION Y EL DESARROLLO DE LA REGULACION EN CHILE

María José Lemaitre

Socióloga, Postgrado en Educación.
Secretaría Ejecutiva,
Consejo Superior de Educación.

RESUMEN

El sistema de educación superior chileno experimentó cambios significativos a partir de la legislación de 1981, que obligaron a revisar las prácticas tradicionales de una "regulación corporativa" sin intervención del Estado. La creación del Consejo Superior de Educación en 1990 puso el tema de la regulación, la evaluación institucional y la acreditación en medio de la discusión sobre educación superior, y la experiencia desarrollada en el ejercicio de sus funciones ha llevado a una comprensión mayor de las complejidades asociadas al proceso. Se reseña en el artículo los principales cambios de la educación superior, tales como el crecimiento cuantitativo, la participación creciente del sector privado, los cambios en los mecanismos de financiamiento y la diversificación del sistema.

La labor del Consejo se ha ido desarrollando a partir de las disposiciones legales, y modificándose a la luz de la experiencia adquirida; esto ha significado una mayor importancia a las actividades de autoevaluación de las instituciones, el diseño de criterios de evaluación, el establecimiento de actividades de capacitación y asistencia técnica, y el desarrollo de mecanismos de información pública sobre el funcionamiento de las instituciones.

Por último, desde la perspectiva de la experiencia adquirida y los aprendizajes obtenidos a través de ella, se indican algunos requerimientos planteados al sistema desde el punto de vista de la formulación de políticas.

I. INTRODUCCION

El sistema de educación superior chileno ha experimentado cambios significativos en los últimos quince años, que han cambiado no sólo su aspecto sino también muchos de los conceptos que se creían inmutables.

En efecto, de ocho universidades relativamente homogéneas hemos pasado a un sistema en el que coexisten universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; donde hay instituciones estatales, privadas con aporte público y privadas-privadas; donde algunas universidades desempeñan una variedad de funciones, y otras sólo desarrollan la de docencia de pregrado; que tiene instituciones de cerca de 20.000 alumnos, y otras con menos de 100; en el que hay instituciones autónomas, otras cuyos planes y programas, y el aprendizaje de sus alumnos, son supervisados por una entidad examinadora, y, por último, instituciones cuyo desarrollo es supervisado por el Consejo Superior de Educación.

Así, no es raro que en el lenguaje habitual hayan aparecido términos nuevos, tales como diversidad, regulación, acreditación, que se usan todavía con acepciones distintas y poco rigor, y otros, como universidad, autonomía, hayan adquirido connotaciones diferentes.

El cambio en el sistema entre 1980 y 1993 tiene dos dimensiones, ambas importantes, pero con distintos efectos:

Una, cuantitativa, que se expresa en el crecimiento de 8 a 68 universidades, y a 265 instituciones de educación superior; de 35.000 a 144.000 vacantes; de 117.000 alumnos, que representaban el 7,9% de la población entre 18 y 24 años, a más de 300.000 alumnos que son, actualmente, el 19% de la cohorte mencionada.

Otra, cualitativa, en la que elementos importantes son la presencia creciente del sector privado en la educación superior, principalmente en términos del número de instituciones, y del crecimiento del sistema, pero también en el traspaso de parte importante del financiamiento a ese sector mediante el cobro de aranceles a estudiantes o la venta de servicios al medio externo; el cambio en los mecanismos de financiamiento, incrementando el peso de los sistemas competitivos; la diversificación de los estudios superiores, tanto en términos de las alternativas de estudio (en este momento, la oferta en universidades e institutos profesionales supera las dos mil carreras) como en el nivel de los estudios ofrecidos (estas mismas instituciones ofrecen programas de postgrado, programas de postítulo, títulos profesionales con licenciatura, títulos profesionales sin licenciatura, títulos técnicos, diplomas y más), y, comprensiblemente, en la calidad de los programas ofrecidos.

Una consecuencia de lo anterior es que, en muchos casos, desde el punto de las oportunidades de vida al egreso de la educación superior, es más significativo el nombre de la institución que otorgó el título que el de la carrera que se estudió o el título obtenido.

En ese contexto, la regulación del sistema adquiere una importancia especial, y el único organismo encargado de desarrollar actividades de regulación —aunque dirigidas a un sector reducido de instituciones— es el Consejo Superior de Educación.

Parece interesante, por consiguiente, hacer un análisis del recorrido efectuado por el Consejo y de los aprendizajes que pudieran desprenderse de dicho recorrido.

II. EL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACION

a) *Las disposiciones legales*

El Consejo Superior de Educación (CSE) es un organismo público, de carácter autónomo, creado por la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), dictada el 10 de marzo de 1990. Está presidido por el Ministro de Educación y constituido además por ocho académicos designados por las universidades e institutos profesionales autónomos (3), la comunidad científica (3), la Corte Suprema (1) y las Fuerzas Armadas (1), más un Secretario Ejecutivo nombrado por el Consejo, que dirige la secretaría técnica. Es importante destacar el hecho de que los miembros del Consejo participan en él *por designación* de sus respectivas instituciones, y no en representación institucional.

Al Consejo le correspondió desarrollar y establecer un nuevo sistema de evaluación, sobre la base de los escuetos lineamientos provistos por la LOCE. Estos estaban tomados en su mayoría del modelo norteamericano, pero sin considerar adecuadamente las múltiples diferencias de contexto, tanto social como institucional.

La ley establece las siguientes etapas en el proceso de acreditación:

- Una etapa de *aprobación*, en la cual el Consejo debe revisar el proyecto institucional presentado, que incluye una descripción de los fines buscados, los programas que la institución desea ofrecer y los recursos de todo tipo dispuestos para hacerlo.
- Una etapa de *verificación*, durante la cual la institución es evaluada anualmente mediante una visita en terreno, por un período de seis años. Al cabo de este tiempo, el Consejo puede considerar que el proyecto se ha desarrollado en forma satisfactoria y, por tanto, procede que se le reconozca la *plena autonomía*. En caso de que el desarrollo no haya sido satisfactorio, el período de verificación puede extenderse hasta por cinco años más. Si transcurrido este nuevo plazo la institución no satisface los criterios de evaluación establecidos, el Consejo debe solicitar al Ministerio de Educación que revoque el reconocimiento oficial y cancele la personalidad jurídica de la institución.

Las evaluaciones anuales pueden incluir el análisis de variables tales como la docencia, los procedimientos administrativos, los estados financieros, las bibliotecas u otros recursos y la examinación de los estudiantes.

El Consejo también debe pronunciarse respecto de las propuestas de nuevos programas de estudio, conducentes a títulos o a grados académicos.

La sustitución del sistema de examinación parece justificarse, en la lógica del régimen militar, por la necesidad de legitimar el sistema privado de educación superior. En efecto, la explosiva creación de instituciones entre 1988 y el 7 de marzo de 1990 (35 universidades y 57 institutos profesionales) estaba dejando una impresión de desborde del sistema y amenazaba seriamente la confianza pública en la participación del sector privado en la educación superior.

La incorporación del Estado como ente "acreditador" (esto es, encargado de dar crédito público) de las instituciones privadas se explica, entonces, por la necesidad de aumentar la credibilidad de las instituciones y de ofrecer una garantía estatal de la calidad del servicio ofrecido, sin asociar a esta función las atribuciones necesarias para efectuar un control efectivo sobre el sistema (Bernasconi, 1994).

La LOCE (Ministerio de Educación, 1990), publicada el último día del régimen militar, sentó las bases para un sistema que establecía normas más estrictas para abrir y mantener instituciones de educación superior.

En efecto, la Ley asigna al Consejo un personal reducido (un Secretario Ejecutivo y cuatro profesionales, dos administrativos y un auxiliar), hace voluntaria la afiliación al sistema de acreditación, permite durante dos años después de la dictación de la LOCE la opción entre el régimen de examinación y el de acreditación y restringe a seis años (o a un máximo de once), contados desde el inicio de las actividades docentes, el período de acreditación.

Todo apunta, por tanto, a una regulación de carácter más bien simbólico y formal, que efectivamente mantuviera la regulación del sistema en el ámbito del mercado.

b) *La experiencia inicial del Consejo*

Los instrumentos establecidos por el Consejo al inicio de sus actividades se ajustaron estrechamente a las disposiciones legales de base, enfatizando la recolección de información cuantitativa y/o descriptiva, sin requerir un esfuerzo analítico de parte de las instituciones.

Las limitaciones de dichos procedimientos e instrumentos se hicieron evidentes luego de un corto período de aplicación. La experiencia del Consejo mostró que las condiciones de trabajo en la mayoría de las instituciones —fuerte liderazgo administrativo o gerencial, poco tiempo de dedicación del cuerpo académico y, en general, una ubicación relativamente débil de los académicos en la estructura de poder de la institución, tasas de crecimiento muy variables, altas tasas de deserción de estudiantes— hacían difícil que ellas mismas utilizaran los procedimientos propuestos para desarrollar procesos más autónomos de autorregulación.

En la práctica, si se analiza el proceso de regulación establecido en la LOCE es posible constatar que técnicamente no corresponde a lo que en otros países se llama “acreditación” sino que consiste en un proceso de “licenciamiento” o supervisión, desarrollado a través de evaluadores externos, conforme al juicio del Consejo. No intenta desarrollar una actitud evaluativa al interior de las instituciones, y luego de un breve período de acreditación la institución queda sin regulación alguna.

Por otra parte, la LOCE ignoró completamente un problema creado por sus propias disposiciones: la existencia de un doble estándar para las instituciones privadas de educación superior, algunas de las cuales (las que voluntariamente lo decidieran durante los dos primeros años de vigencia de la ley, y todas las creadas después de esa fecha) estarían adscritas al régimen de acreditación, mientras otras se mantenían en el sistema de examinación. Los requisitos, nivel de exigencia y amplitud de la evaluación son completamente diferentes, lo cual aumenta aún más la confusión en un sistema de por sí poco claro en sus límites y definiciones internas.

c) *Modificaciones introducidas por el CSE*

Luego de dos años de trabajo, el Consejo consideró indispensable reorientar el proceso hacia el desarrollo e institucionalización de una mayor capacidad autoevaluativa en las instituciones, como la única forma de asegurar un proceso de evaluación continua luego de que éstas alcanzaran su plena autonomía.

El proceso de reorientación incluyó una variedad de medidas, que se describen a continuación:

— *El desarrollo de Criterios de Evaluación.* El primer paso en esta dirección fue explicitar claramente lo que el Consejo esperaba que las instituciones lograran durante su período de acreditación. Esta fue la base de los Criterios de Evaluación que proporcionan un marco comprensivo tanto para la autoeva-

COMPARACION ENTRE LOS REGIMENES DE EXAMINACION Y ACREDITACION

	<i>Examinación</i>	<i>Acreditación</i>
Institución reguladora	Examinadoras (universidades e IP anteriores a 1980 o derivadas de ellas).	Consejo Superior de Educación.
Marco legal	DFL 1 / DFL 5 (1981).	LOCE (1990).
Propósito	Asegurar equivalencia del producto (estudiantes).	Control público de calidad. Mejoramiento de procesos y productos (*).
Marco de evaluación	Programas y cultura de entidades examinadoras (una institución puede tener varias examinadoras).	Metas y propósitos definidos por la propia institución. Criterios de evaluación del Consejo Superior de Educación (*).
Foco de evaluación	Programas específicos y, en ellos, sólo el rendimiento de los alumnos.	La institución completa: metas, programas, recursos, planes, resultados.
Procedimientos	Aprobación de planes/ programas de estudio. Examinación externa de estudiantes.	Aprobación de proyecto institucional y de planes y programas de estudio. Autoevaluación (*). Revisión por pares. Auditorías. Examinación de alumnos.

(*) Elementos introducidos por el Consejo Superior de Educación, no contemplados en la LOCE (Lemaitre, 1993).

luación institucional como para las visitas de verificación. Constituyen también la base para el juicio del Consejo respecto del grado de concreción y avance de los respectivos proyectos institucionales.

– *Revisión del Proyecto Institucional.* Como se señaló más arriba, el proyecto institucional se centraba en una descripción de la institución, sus programas y recursos. El Consejo modificó este enfoque con el objeto de sustituir la presentación del Proyecto por un Informe Institucional de carácter más analítico, que pudiera servir de base para un proceso de autoevaluación.

– *El desarrollo de Capacidades de Autoevaluación.* La experiencia internacional, ratificada por lo que fue posible observar en los primeros años de acción del Consejo, demuestra que si no existe un compromiso institucional con el propio desarrollo los cambios inducidos no son duraderos. Se hizo indispensable, por tanto, iniciar actividades destinadas a apoyar a las instituciones para realizar una autoevaluación, conducente a la propia identificación de sus fortalezas y debilidades, y su utilización para la gestión institucional.

– *Modificación de instrumentos y mecanismos.* Junto con los cambios anteriormente señalados, el Consejo trabaja constantemente en la revisión de sus instrumentos, de manera de que apoyen el trabajo de diseño y evaluación que deben hacer las instituciones. De esta forma, las Guías de Procedimientos para presentación de proyectos institucionales, nuevas carreras profesionales, nuevos programas de postítulo o postgrado o modificación de programas especifican el tipo de información con que la institución debe contar para determinar la calidad de los programas propuestos.

Igualmente, se ha avanzado en la definición de mecanismos de evaluación de las propuestas, tendiente a una aplicación consistente de los criterios del Consejo y a una mayor apertura a enfoques innovadores de las instituciones, junto con un mayor rigor en la provisión de los recursos necesarios para una oferta cualitativa de nuevos programas.

d) *Demandas emergentes*

El desarrollo de la labor del Consejo ha significado tomar conciencia de necesidades, tanto de las instituciones como de la opinión pública, que cada vez más se expresan como demandas explícitas a las cuales es necesario dar respuesta.

A este respecto, es necesario destacar dos ámbitos de gran importancia:

- El primero es el que se refiere a actividades de capacitación y asistencia técnica a las instituciones de educación superior. El Consejo ha organizado cursos, talleres y seminarios que han generado gran interés tanto en las instituciones sujetas a la acreditación como a las instituciones autónomas, sean éstas públicas o privadas, entre los cuales destacan los relacionados con las actividades de autoevaluación, de planificación, manejo y evaluación de bibliotecas, de desarrollo de sistemas de recolección y manejo sistemático de datos institucionales.
- El segundo es el de información pública. La diversidad del sistema es tal, que tanto los estudiantes como sus familias, los empleadores y los responsables de tomar decisiones en el campo de la educación superior, necesitan información consolidada, válida y confiable. Esta no se encuentra disponible en el país, y el Consejo está trabajando activamente en la tarea. Para ello ha elaborado un Manual del Postulante, en conjunto con el Instituto Nacional de la Juventud, y está preparando una publicación con antecedentes comparativos de carreras ofrecidas por universidades e institutos profesionales.

III. COMENTARIOS FINALES

El Consejo Superior de Educación, por la naturaleza de sus funciones, se encuentra en una posición privilegiada para observar el desarrollo del sistema de educación superior. Por consiguiente, sobre la base de su experiencia, es posible señalar algunos aprendizajes importantes, sobre todo a nivel del sistema:

– *El mercado como mecanismo de regulación.* El mercado como mecanismo regulador se ha demostrado ineficaz, y es preciso reconocerlo. Los elementos de mercado que operan al interior del sistema con aporte fiscal han significado distorsiones importantes, reconocidas por las mismas instituciones¹. En las instituciones privadas los efectos son graves: Las instituciones percibidas como “buenas” y más sólidas tienden a atraer a mayores cantidades de alumnos y, por consiguiente, tienen mejores posibilidades de desarrollarse, pero no hay incentivos para que lo hagan en la dirección de una mayor complejidad institucional, ni siquiera de mejores condiciones académicas.

Las instituciones percibidas como más débiles tienen menos demanda, de estudiantes con puntajes o antecedentes académicos más bajos, y tienen por tanto altas tasas de deserción. Su respuesta –inevitable– consiste en contratar profesores con menores calificaciones, exclusivamente por horas de clase, eliminar la inversión en libros y equipos, bajar los aranceles y concentrarse en alumnos de menor nivel de ingresos. De esta forma, sobreviven ofreciendo un servicio de mala calidad a estudiantes pobres de bajos puntajes –pero nunca se cierran.

Si a esto se agrega que el grupo de estudiantes que demanda educación superior constituye un conjunto de consumidores extremadamente mal informado y susceptible de manipulación mediante estrategias de marketing, y que las instituciones dedican un alto porcentaje de sus recursos precisamente a hacer marketing, es fácil concluir que las distorsiones del mercado son severas y pueden afectar gravemente la posibilidad de legitimar un sector educacional potencialmente valioso.

– *El proceso de regulación.* El punto señalado más arriba conduce a preguntarse acerca de los elementos propios de un proceso de regulación. Actualmente, a pesar de la generalización de un cierto “vocabulario de la regulación”, existen confusiones conceptuales importantes, que es conveniente aclarar, y unificar criterios no sólo dentro del país, sino en relación con el uso internacional de los conceptos relevantes.

El proceso de regulación, desde el punto de vista de promoción de la calidad de la educación superior, puede graficarse como sigue (Kells, 1992):

¹ El Aporte Fiscal Indirecto (AFI), asociado a los alumnos con mejores puntajes, en la práctica ha creado un segmento específico de “consumidores” que actúa como mecanismo de mercado, con escasos antecedentes y poca información significativa respecto de la calidad de la oferta o de las posibilidades futuras de desempeño profesional. Por tanto, ha impulsado a las instituciones a abrir aquellas carreras que atraen a los mejores puntajes. De allí que la proliferación de carreras de Derecho, Periodismo o Psicología obedezca precisamente a la acción del mercado al interior del sistema, y el ajuste esperado por la vía del exceso de profesionales, postulado por los defensores del mecanismo, va a llegar –si es que llega– demasiado tarde.

<i>Información</i> al público, el Estado, los "clientes". <i>Garantía</i> de que existen <i>mecanismos internos de evaluación</i> en las instituciones, y que operan de manera eficaz.	ACREDITACION (Garantía Pública de Calidad)
<i>Evaluación de resultados</i> a la luz de las intenciones declaradas, criterios o estándares (<i>accountability</i>).	EVALUACION
<i>Evaluación de insumos</i> y del <i>funcionamiento</i> de los programas y servicios.	
<i>Modificaciones</i> y <i>ajustes</i> hechos sobre la base de la evaluación.	CONTROL DE CALIDAD
<i>Planificación e implementación de cambios</i> , a través del liderazgo, otras estrategias internas y presión externa de pares.	

Así, la acreditación es un componente esencial del proceso de regulación, pero se basa esencialmente en la calidad de los otros dos componentes importantes: evaluación (e, idealmente, autoevaluación), y control de calidad, o gestión institucional orientada al mejoramiento de los insumos, procesos o productos sobre la base de los resultados de la evaluación.

Este es el análisis que se encuentra completamente ausente de las disposiciones legales que dieron origen al Consejo y a los intentos de regulación. La legislación de 1990 constituyó un importante punto de partida –sin el cual no habría sido posible avanzar en el proceso– pero la tarea no puede reducirse a la aplicación de la LOCE, sin avanzar hacia un desarrollo integral del sistema de educación superior.

– *Necesidad de un marco de políticas.* Se desprende, por tanto, la necesidad de que exista un marco general de políticas respecto del sector. Las instituciones de educación superior –sean éstas públicas o privadas– desempeñan un rol público, y el Estado no puede mantenerse al margen y limitar su papel a la provisión de recursos económicos a una fracción del sistema. Es necesario avanzar en el análisis de las relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior; de las expectativas y responsabilidades del Estado hacia las instituciones, tomando en consideración la diversidad existente, no sólo desde el reconocimiento en un diagnóstico, sino también en la respuesta diferencial desde el punto de vista de las políticas; en la discusión de las expectativas y responsabilidades de las instituciones respecto del Estado y de sus "clientes", incluyendo una especificación mayor de esta clientela; en la relación entre mecanismos de política y las consecuencias que éstos tienen en el comportamiento de las instituciones y de los individuos. Sin esto, se continuará aplicando medidas muchas veces reactivas, que no consideran los efectos (previsibles o imprevistos) de las mismas, y acentuando la complejidad y ambigüedad del sistema.

– *Impacto de políticas en otros ámbitos.* Un aspecto habitualmente poco considerado es el impacto que tienen sobre el sistema de educación superior las políticas desarrolladas en otros ámbitos del sistema social. A modo de ejemplo, es probable que la incorporación de Chile a agrupaciones internacionales (APEC), o la suscripción de acuerdos de libre comercio (Mercosur, o NAFTA) tengan una influencia significativa en el desarrollo de procedimientos de regulación de la educación superior –por la vía de mejorar las condiciones en que estudiantes y profesionales chilenos participan de las ventajas de la reducción de barreras fronterizas. Sin embargo, al no asumirse esas decisiones desde el punto de vista de la educación superior, ésta queda reducida a experimentar sus efectos, sin participar en el proceso ni siquiera con derecho a voz.

– *Necesidad de promover actividades de autoevaluación.* El proceso desarrollado por el Consejo ha hecho evidente la necesidad de que las instituciones asuman la tarea de autoevaluación. Esto ha sido reconocido no sólo por instituciones privadas sujetas al sistema de acreditación, sino también en universidades autónomas tan importantes para el país como la Universidad de Concepción o la Universidad de Chile. En ausencia de mecanismos de regulación más amplios, sería deseable incentivar estas actividades, que representan un esfuerzo significativo para las instituciones, pero que denotan un beneficio de gran importancia para el sistema y para el país.

REFERENCIAS

- MINISTERIO DE EDUCACION, *Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza*, Diario Oficial, 10 de marzo de 1990.
- KELLS, H.R., *Self Regulation in Higher Education*, Higher Education Policy Series 15, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1992.
- LEMAITRE, MARIA JOSE. "El Consejo Superior de Educación: Una experiencia de Regulación de Instituciones Privadas de Educación Superior", en *Informe de la Educación Superior 1993*, Foro de la Educación Superior, Santiago, 1993
- BERNASCONI, ANDRES, *La Privatización de la Educación Superior y la Regulación a través del Mercado*, CPU, Santiago, 1994.