

ESTUDIO DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ANÁLISIS POLITOLÓGICO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

A study of the system of quality assurance in higher education. A political analysis of the creation of public policy

Esteban Geoffroy Pitta¹

Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

Santiago, Chile

egeoffroy@gmail.com

Vol. XI, N° 19, 2013, 139-166

Fecha de recepción: 19 de octubre de 2012

Fecha de aceptación: 26 de junio de 2013

Versión final: 4 de diciembre de 2013

RESUMEN: Esta investigación analiza el proceso de formulación de la política pública de aseguramiento de la calidad de la educación superior (Ley 20.129, de 2006). A través de un estudio de caso explicativo, se levantó evidencia empírica que permitió ilustrar y caracterizar en profundidad el caso, para luego contrastarlo con modelos teóricos internacionales y nacionales sobre el proceso político detrás de la formulación de políticas públicas. Entre

¹ Licenciado en Sociología y sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile; Magister en Ciencia Política por la Universidad de Chile, co-autor (junto a Guillermo Sunkel) del libro "Concentración Económica de los Medios de Comunicación" (Lom, 2001). Este artículo presenta los principales resultados la tesis desarrollada para obtener el grado de Magister en Ciencia Política en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

los hallazgos del estudio se puede mencionar que la iniciativa de la política se encuentra en un grupo de técnicos empoderados que obtienen el apoyo de un actor con poder político para poner el problema en la agenda; no hubo discusión entre múltiples alternativas técnicas, sino que la discusión giró siempre en torno a un mismo curso de acción; además, se constató la relevancia que tuvieron los actores supranacionales para la entrada del problema a la agenda gubernamental.

Palabras clave: políticas públicas, educación superior, aseguramiento de la calidad, acreditación.

ABSTRACT.: This investigation analyzes the process of constructing public policy for quality assurance in higher education (Legislation 20.129, of 2006). By way of an explanatory case study, empirical evidence is raised to illustrate and characterize the case in depth, in order to then contrast it with national and international theoretical models on the political process behind the creation of public policy. Among the findings of this study is that political initiative is found in a group of empowered experts that obtain the support of an actor with political power in order to place the problem on the agenda; the discussions did not entail consideration of multiple technical alternatives, but rather revolved around a single course of action; additionally, the relevancy of the supranational actors in bringing the issue to the government agenda was validated.

Keywords: public policy, higher education, quality assurance, accreditation.

Introducción

El sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior surge como iniciativa del gobierno de Chile para intentar dar respuesta a las transformaciones experimentadas por el sistema de educación superior chileno durante los años noventa, marcadas por el crecimiento y la diversificación institucional, así como por la masificación en el acceso.

Durante los años noventa, se produce un fenómeno de crecimiento desregulado de sedes y programas por parte de instituciones que ya contaban con autonomía institucional, lo que en la práctica las dejaba al margen de cualquier control estatal. Tomando como fundamento este escenario de desregulación, el gobierno impulsa una reforma orientada a que el Estado asuma un rol más protagónico respecto a la calidad de la educación superior y a otorgar garantías de fe pública sobre las instituciones. Para dichos efectos, desarrolla un proyecto de ley que reconoce y reafirma el proceso de licenciamiento realizado por el Consejo Superior de Educación (actualmente por el Consejo Nacional de Educación) para las instituciones nuevas, pero que además incorpora nuevos mecanismos que atañen

a las instituciones autónomas como son la acreditación de programas, la acreditación institucional y el desarrollo de un sistema nacional de información sobre la educación superior.

La presente investigación buscó responder a la pregunta:

¿Cómo surge la política pública del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, puesta en forma a través de la Ley 20.129, promulgada en 2006?

El problema que da origen a la política pública

Entre 1980 y 1990, se produce una profunda transformación del sistema de educación superior chileno. Fruto de su privatización se observa un importante crecimiento del sistema en términos de cobertura, en un contexto de desregulación, que no entrega garantías explícitas de calidad, sobre todo de las instituciones más nuevas.

Ante esta primera expresión de masificación es creado un sistema de examinación en los años ochenta, y un sistema de licenciamiento en 1990 a través de la LOCE. Sin embargo, en los años noventa se produce un segundo proceso de proliferación de sedes y carreras de instituciones ya autónomas, lo que vuelve a poner en la agenda el problema de la calidad de la educación superior.

Dado este escenario, los actores políticos —con iniciativa del Estado— deciden implementar un sistema de aseguramiento para la calidad de la educación superior, que frenara la situación de desregulación que se vivía en el sistema, la cual se describe a grandes rasgos a continuación.

Descripción de la política pública a estudiar: Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Si bien es cierto que el objeto de estudio es el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, puesto en forma a través de la Ley 20.129 (2006), es necesario hacer referencia a las experiencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior previas a la implementación de esta política pública.

Experiencias anteriores a la creación del sistema

Los primeros antecedentes se remontan a 1981, cuando el régimen militar autoriza la creación de nuevas universidades privadas y crea la figura de los institutos profesionales y centros de formación técnica. A partir de esta normativa, las nuevas universidades e institutos profesionales son sometidas a un sistema de examinación por parte de una universidad tradicional: este mecanismo consistía en que los alumnos debían rendir los exámenes finales de asignatura, así como los exámenes de grado, ante una comisión mixta integrada por académicos de las

instituciones examinada y examinadora, procedimiento que se aplicaba a las cinco primeras promociones de alumnos, si la mayoría de ellos rendía bien se suspendía la examinación. Los centros de formación técnica, por su parte, se encontraban bajo la supervisión del Ministerio de Educación.

Este sistema entró en crisis a fines de los años ochenta con la proliferación de nuevas universidades que se produce previo a la transición democrática.

Entre 1981 y 1987 se autorizó el funcionamiento de sólo 5 universidades y 23 institutos profesionales. Entre 1988 y 1989, las universidades autorizadas fueron 17, y los institutos profesionales 34. Al acercarse el fin del régimen militar, y ante la incertidumbre acerca de las normas que aplicaría el nuevo régimen democrático, el proceso se aceleró aún más: sólo entre principios de enero y el 7 de marzo de 1990 se autorizaron 18 universidades y 23 institutos profesionales, y seis instituciones quedaron en trámite (Bernasconi y Rojas, 2004: 33).

Este crecimiento desmesurado colapsó a las instituciones examinadoras, lo que acompañado de cierto relajamiento en los estándares, deslegitimó al sistema. Ante este diagnóstico, el 10 de marzo de 1990, las autoridades del gobierno militar promulgan la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE, N° 18.962), la cual renueva el sistema de supervisión para las instituciones recién creadas, generando un nuevo sistema denominado “licenciamiento”, que es administrado por el Consejo Superior de Educación (CSE), organismo estatal autónomo, creado por la LOCE.

En el marco del licenciamiento, la LOCE contemplaba que el Consejo Superior de Educación, debía evaluar los proyectos institucionales presentados por las instituciones nuevas, y una vez aprobados debía verificar que estos efectivamente se llevaran a cabo. Luego de un plazo de seis años debe determinar si la institución ha cumplido con su proyecto inicial y, de ser así, esta obtiene su autonomía completa; en caso contrario, la institución puede optar a un nuevo período de supervisión de cinco años, al final de los cuales el Consejo debe pronunciarse necesariamente por la autonomía o el cierre de la institución.

Luego en 1999 son creadas por decreto ministerial, dos instituciones experimentales encargadas de diseñar y aplicar proyectos pilotos de acreditación, tanto institucional como de programas, y cuya función final era elaborar una propuesta definitiva de sistema en base a la experiencia acumulada. Estas instituciones fueron la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP) (Zapata y Tejada, 2009).

Las propuestas de modelo de acreditación emanada de estas experiencias siguen las características señaladas por Bernasconi y Rojas:

Un modelo de acreditación se caracteriza por tratarse de un proceso voluntario, de duración indefinida, conducido por las mismas instituciones a través de la evaluación de pares, que tiene el doble objeto de hacer a las instituciones responsables de las metas fijadas en sus declaraciones de misión y objetivos y evaluar

el grado en que éstas satisfacen los criterios de evaluación de calidad acordados, y que incluye la autoevaluación como un elemento central (Bernasconi y Rojas, 2004: 149).

Así, la experiencia acumulada por el Consejo Superior de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado entregó las directrices para la política pública que se analizó en este estudio.

La política pública: Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior (Ley 20.129)

En 2006, fue promulgada la Ley 20.129 que establece un sistema de aseguramiento de la calidad para la educación superior. Este sistema se materializa a través del cumplimiento de cuatro funciones: información, licenciamiento de instituciones nuevas, acreditación institucional y acreditación de programas, las cuales se describen a continuación:

Información: La ley (20.129) obliga a las instituciones a reportar los antecedentes que le solicite el Ministerio de Educación para consolidar sistemas de información para la gestión y la información pública, lo que se ha materializado en lo que hoy se conoce como Sistema de Información sobre Educación Superior (SIES).

Licenciamiento: Al momento de ser promulgada la Ley 20.129 mantiene en vigencia el sistema de licenciamiento contemplado por la LOCE a cargo del Consejo Superior de Educación. A partir de 2009, con la promulgación de la Ley General de Educación (n° 20.370), esta función queda a cargo del Consejo Nacional de Educación, nuevo organismo, continuador legal de todas las funciones que tenía el Consejo Superior de Educación. Además, esta ley asigna al Consejo Nacional de Educación la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de licenciamiento de los centros de formación técnica, antes a cargo del Ministerio de Educación.

Acreditación institucional: Es el proceso al que se someten las instituciones autónomas para certificar su calidad. Es voluntario y conducido por las mismas instituciones a través de la evaluación de pares. Consiste básicamente en la evaluación del diseño, implementación y ajuste de las políticas de aseguramiento de calidad por parte de las instituciones. Es llevado a cabo por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo estatal autónomo creado por la Ley 20.129.

Acreditación de programas: Se trata de un proceso voluntario de evaluación para programas de pregrado, postgrado y especialidades del área de la salud de las instituciones autónomas, con excepción de las carreras de medicina y pedagogía, las cuales deben someterse a acreditación de manera obligatoria. Este proceso es llevado a cabo por la Comisión Nacional de

Acreditación y en el caso de los programas de pregrado y magíster por agencias acreditadoras privadas autorizadas y supervisadas por la CNA.

Si bien existen algunos textos que analizan la problemática sustantiva, como es el número 21 de la revista *Calidad en la Educación*, editada por el Consejo Superior de Educación, en diciembre de 2004, que incluye un monográfico sobre el aseguramiento de la calidad de la educación superior, no se había realizado el estudio del proceso político detrás de la formulación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Marco teórico

Esta investigación se enfoca principalmente en el proceso político detrás de la formulación de las políticas públicas. Vale decir, en el proceso de discusión, negociación y lucha previa a la decisión de implementar una política pública determinada.

A continuación se exponen los modelos teóricos contrastados con el caso de estudio.

El enfoque de las “corrientes múltiples” y el esquema de la coalición promotora

John W. Kingdon (1995), en su estudio titulado *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1995), se pregunta: ¿qué hace que los actores con poder y el entorno gubernamental presten atención, en un momento dado, a determinados asuntos y no a otros?

A partir del resultado de esta investigación, Kingdon (1995) concluye que las políticas públicas son el resultado de la convergencia de tres corrientes o familias de procesos:

- Reconocimiento de problemas
- Construcción y selección de alternativas
- Situación política

Al hablar de reconocimiento de problemas, Kingdon (1995) entiende a estos últimos como ciertos eventos dramáticos o bien indicadores sociales que pueden llamar la atención de los actores con poder, dada la presión que ejercen sobre el sistema político y motivar la generación de una política pública.

Con el proceso de construcción y selección de alternativas, está dando cuenta del fenómeno gradual de acumulación de conocimientos y perspectivas por parte de un grupo de especialistas en un área de políticas públicas determinada, la que se traduce en propuestas concretas de política.

Finalmente, la situación política refiere a los procesos políticos que afectan la agenda, tales como oscilaciones en el estado de ánimo nacional, cambios en la opinión pública, resultados electorales y cambios de gobiernos, entre otros, los

que pueden incidir directamente en la entrada o salida de un tema en la agenda, así como en su escalada o baja dentro de esta.

La clave en el surgimiento de las políticas públicas es, a juicio de Kingdon (1995), la convergencia entre estas tres corrientes o flujos de procesos. Esta convergencia no siempre remite a las mismas causas. Sin embargo, el momento previo a la convergencia es lo que el autor denomina “ventana de oportunidades para la política pública”, que es la oportunidad para que los promotores de política pública convoquen la atención hacia los problemas que ellos han intentado poner en la agenda, o bien para que logren imponer la solución o propuesta de política que a ellos les interesa.

La secuencia determinada por Kingdon (1995) para el proceso de formulación de políticas públicas es la siguiente:

1. Se reconoce un problema: Esto ocurre cuando los actores con poder identifican una situación que viola un valor socialmente aceptado, que denota un déficit al compararla con otro país o región, o bien a través del tratamiento de las demandas sociales canalizadas mediante el sistema de representación.

Se construyen las alternativas: Estas emergen a partir de lo que Kingdon (1995) ha conceptualizado como la “sopa primitiva de la política pública”, compuesta por las ideas que circulan en torno a la problemática de la política pública en cuestión y que entrarán en debate. Este concepto está inspirado en la biología, en tanto alude a que el proceso de generación y adopción de una propuesta se asemeja al proceso de selección natural y a que normalmente toma un largo tiempo en materializarse como política pública.

Lo característico del proceso de construcción de alternativas, según las evidencias recogidas por Kingdon (1995), es la confrontación de ideas y propuestas, la cual va acompañada de la superación de objeciones respecto a las que se imponen en tanto sus promotores consiguen apoyo político y demuestran su factibilidad técnica y financiera. No obstante lo anterior, Kingdon (1995) concluye que es muy improbable que una propuesta se mantenga inalterada hasta el final del proceso y que el resultado último suele incluir mezclas de distintas alternativas que entraron en la confrontación.

2. Finalmente se produce la lucha política: Esta es provocada por la imposición de una alternativa. En este proceso se produce la confrontación y articulación de intereses. A juicio de Kingdon (1995), es en esta corriente donde principalmente se da la apertura de la “ventana de oportunidades” para que una propuesta obtenga los apoyos necesarios y neutralice los rechazos, llevando a que las autoridades opten por ella y pasen a la fase de implementación. Previo a la fase de implementación, se suele producir lo que Kingdon (1995) ha denominado procesos de “ablandamiento” en que las propuestas circulan, son revisadas, corregidas y van cambiando.

Así la convergencia de estas corrientes es la clave para la formulación de una política pública: los problemas se articulan con propuestas de solución y ambos con una situación política favorable. En este escenario cobran gran relevancia

los “promotores de la política pública”, quienes luchan por captar la atención de los actores con poder, así como por articular problemas, soluciones y la situación política. Por lo tanto, es la convergencia de las tres corrientes la que da la probabilidad de que un tema ingrese en la agenda de decisión. En este modelo teórico el resultado del proceso de establecimiento de una política pública depende de la mezcla de elementos preexistentes o “sopa primitiva” y la manera en que se articulan las tres corrientes señaladas.

También es relevante, en el marco de esta investigación, la conceptualización desarrollada por Kingdon (1995) sobre los actores que intervienen en el proceso político que se ubica en la base de la formulación de las políticas públicas. El autor clasifica a los actores en dos grandes grupos según su ubicación formal:

- Actores estatales, entre los que distingue:
 - a. El Gobierno
 - b. Los funcionarios de carrera en la administración pública
 - c. El Congreso
- Actores externos al Estado, entre los que incluye:
 - a. Grupos de interés
 - b. Académicos, investigadores y consultores
 - c. Medios de comunicación
 - d. Actores relacionados con las elecciones
 - e. Opinión pública

Sobre los promotores de la política pública, el enfoque de la coalición promotora (Sabatier 1995, y Sabatier y Jenkins-Smith 1999) indica que el proceso de generación de políticas públicas es movilizado por el conflicto entre coaliciones que promueven soluciones alternativas frente a un problema reconocido, las que se constituyen y fundamentan su accionar en un sistema de creencias compartido, desde el cual interpretan los problemas y sus soluciones.

El esquema de la coalición promotora parte de tres premisas básicas en relación a la evolución de las políticas públicas:

1. El horizonte de tiempo a considerar para el análisis debe ser de al menos una década.
2. El análisis debe focalizarse en el subsistema de políticas públicas.
3. Las políticas públicas pueden ser conceptualizadas como sistemas de creencias.

La primera premisa se fundamenta en que el objetivo de las investigaciones sobre política pública es generar efectos sobre las percepciones y marcos conceptuales de los formuladores de política pública, lo que requiere un período con la suficiente extensión como para que en él la política avance, se realicen las investigaciones y estas generen influencias (Sabatier, 1995).

Por su parte, la segunda premisa comprende al subsistema de la política pública como un conjunto de actores activamente involucrados, afectados o

interesados por un problema público, entre los cuales se encuentran políticos, periodistas, académicos y analistas (Sabatier, 1995).

Finalmente, la tercera premisa se sustenta en que las políticas públicas pueden ser entendidas como sistemas de creencias, en tanto se sostienen en marcos conceptuales que prescriben cómo alcanzar los objetivos establecidos, lo que implica que ellas expresan valoraciones de prioridades, percepciones de relaciones causales, visiones acerca del problema público y su magnitud, y opiniones acerca de la efectividad de las herramientas disponibles para la política pública (Sabatier, 1995).

Así, Sabatier (1995) explica el proceso de formulación de políticas públicas del siguiente modo:

1. Dentro de los subsistemas de políticas públicas se forman distintas coaliciones, conformadas por actores que comparten un conjunto de creencias que los mantiene unidos y en función de las cuales operan de forma estratégica y concertada (Sabatier, 1995).
2. Al producirse los conflictos entre las coaliciones surgen intermediadores, cuyo rol es articular compromisos razonables entre las partes, para así lograr la aprobación de alguna política (Sabatier, 1995).

De lo anterior se desprende que, de acuerdo al modelo de la coalición promotora, las políticas públicas surgen fruto de las acciones estratégicas desarrolladas por coaliciones en contienda, cada una orientada por un conjunto de creencias respecto a la mejor manera de solucionar un problema público, articuladas por un intermediador, que generalmente es un alto actor político.

El neoinstitucionalismo aplicado al análisis del proceso de formulación de políticas públicas en Chile y América Latina

Spiller y Tommasi (2003) desarrollaron un modelo para entender la manera en que las instituciones políticas afectan las transacciones mediante las cuales los actores políticos son capaces de generar compromisos creíbles entre sí, y por lo tanto, la calidad de las políticas públicas que resulten de dichas transacciones.

En su trabajo *The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina*, Spiller y Tommasi (2003) proponen un marco para el análisis comparativo del impacto de las instituciones políticas sobre las políticas públicas. Los autores conceptualizan las políticas públicas como una serie de acuerdos políticos con horizonte intertemporal y a las instituciones políticas como eventuales facilitadoras o entorpecedoras de dichos acuerdos.

Su enfoque es neoinstitucionalista en tanto las instituciones políticas son entendidas como la variable independiente, mientras que las políticas públicas las comprende como el resultado de transacciones intertemporales entre los actores políticos, es decir, como la variable dependiente.

En términos específicos, las variables que considera este modelo, en tanto que determinantes de la factibilidad de acuerdos intertemporales eficaces, son:

- El número de actores políticos con poder de decisión, sobre lo cual la teoría indica que mientras más alto es el número de estos actores, se hace más difícil la cooperación.
- Los vínculos intertemporales entre los actores políticos claves. El modelo en cuestión considera que en la medida en que los mismos actores interactúan por largos períodos, se generan mayores incentivos para la cooperación.
- Las características de las arenas en que los actores políticos claves llevan a cabo sus intercambios, la teoría señala que los acuerdos intertemporales complejos requieren la existencia de arenas de intercambio altamente institucionalizadas para la implementación de políticas públicas efectivas.

Spiller y Tommasi (2003) concluyen que la configuración y el funcionamiento de las instituciones políticas argentinas no favorecen la efectividad de los compromisos políticos ni la colaboración. El elevado número de actores con poder de decisión, el corto plazo de los vínculos entre estos actores y la debilidad institucional de la arena política, han traído como resultado políticas públicas de baja calidad, lo que se refleja en su carácter frecuentemente volátil, otras veces muy rígido, así como por sus inconsistencias a lo largo del tiempo.

Aninat y otros (2006) contrastan con el caso chileno el modelo desarrollado por Spiller y Tommasi (2003), caracterizándolo como un contexto de institucionalidad fuerte, lo que se refleja en las siguientes características:

- Un sistema electoral y de partidos que trae como consecuencia la consolidación de dos coaliciones fuertes y estables en el tiempo.
- Un Poder Ejecutivo fuerte, con control de la agenda, dado el carácter presidencialista del sistema político chileno.
- Un Poder judicial parcialmente independiente.
- Una burocracia relativamente libre de corrupción.
- Unos actores de veto que otorgan estabilidad al panorama político.

Al contrastar las variables del modelo de Spiller y Tommasi (2003) con la realidad chilena, Aninat y otros (2006) constatan que el pequeño número de actores políticos que interactúan repetitivamente, así como la predictibilidad de la implementación de las políticas y de la aplicación de la ley, favorecen al proceso de formulación de políticas públicas, contando en consecuencia con costos de transacción bajos y acuerdos intertemporales creíbles, credibilidad que sería reforzada por los actores de veto.

Stein y otros (2006) desarrollan un informe para el BID donde investigaron empíricamente el proceso de formulación de políticas públicas en América Latina, utilizando una perspectiva sistémica que trata de entender las limitaciones y los incentivos que condicionan las acciones de presidentes, legisladores, jueces, funcionarios públicos y otros actores que participan en el proceso de formulación de políticas públicas.

Así, el proceso de formulación de políticas públicas incluye los subprocesos de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. Este proceso se desarrollaría en un escenario de múltiples actores o jugadores, como son los actores estatales y políticos profesionales, como también los grupos de interés privado y los representantes de la sociedad civil.

La evidencia, para el caso chileno de este informe, es recogida del artículo de Aninat y otros (2006). Como conclusión sobre el proceso de formulación de políticas públicas en Chile, Stein y otros (2006) señalan:

Existe una práctica de negociación y acuerdo que opera en varias etapas, que por lo general siguen una secuencia determinada. Dado que Chile cuenta con partidos políticos e identidades partidarias relativamente fuertes, en un principio el presidente trata de generar consenso para sus políticas dentro de su propio partido, y luego dentro de su propia coalición, por lo general, negociando con los dirigentes de los otros partidos que forman parte de ella. Luego comienzan las interacciones con la oposición, generalmente en foros abiertos como el Congreso (Stein y otros, 2006: 172).

Vale decir que la propuesta emanada del gobierno se enfrenta a un proceso de triple negociación en la cual el presidente va generando acuerdos y captando apoyos para su propuesta. En el marco de esta investigación se intenta constatar si para el caso de estudio se produce esta secuencia de triple negociación.

El contraste de los modelos teóricos a través de estudios de casos en Chile

El proyecto FONDECYT n° 1080322, encabezado por el investigador chileno Mauricio Olavarría, busca responder a la pregunta: ¿cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Contrastan los modelos teóricos antes mencionados —Kingdon (1995), Sabatier (1995), Stein y otros (2006)—, aportando evidencia respecto al proceso de formulación de políticas públicas en Chile: la política de modernización de la gestión pública (PMGP) y el Plan Auge (Reforma de la Salud).

En el estudio de caso de la política de modernización de la gestión pública, Olavarría y otros (2011) comparan con la evidencia empírica el modelo teórico de Kingdon y el modelo neoinstitucionalista, concluyendo que ninguno de los dos permite explicar por completo el caso.

La evidencia recogida en esta investigación indica que la formulación de la política de modernización de la gestión pública muestra divergencias respecto a los modelos analíticos de Kingdon y de Stein y otros. Aquella, a la luz de este estudio, no fue una política elaborada en el gabinete y que luego va a un proceso de triple negociación —ni en su etapa de formalización, ni en la de resurgimiento— como lo sugieren los autores neoinstitucionalistas (Stein y otros, 2006), sino que se asocia al impulso de un grupo de técnicos empoderados por el apoyo del presidente de la República (Olavarría y otros, 2011).

Respecto al contraste con el modelo de las corrientes múltiples desarrollado por Kingdon, los autores constatan por una parte:

La PMGP surge más propiamente de lo que Kingdon llama la corriente problemas, en la que la convergencia de técnicos y políticos con poder suficiente impulsan una propuesta, que deducen desde el marco conceptual de la Nueva Gestión Pública y que encuentra dos coyunturas favorables: la elección de Frei Ruiz-Tagle a la Presidencia de la República y la crisis surgida en el segundo semestre del 2002, cuya solución permite la instalación del sistema de la Alta Dirección Pública (Olavarría y otros, 2011: 39).

Sin embargo, la evidencia obtenida de este estudio indica que para el caso de la formulación de la Política de Modernización de la Gestión Pública no se observa el proceso de contraste de alternativas señalado por Kingdon:

Un hecho que resalta en el análisis de la PMGP es que la evidencia recogida sobre el proceso de construcción de la PMGP no permite identificar alternativas que se hayan confrontado con el proceso de formulación. Más bien lo que se observa es que la política es formulada por grupos técnicos que alcanzan alto respaldo político, lo que permite que el diseño pase a la etapa de implementación. En el caso de la formalización de la PMGP, el proceso de construcción de los contenidos se remonta al trabajo de los técnicos de la DIPRES, desde inicios del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, quien los apoya en razón de la confianza que tenía en ellos y por el interés que el propio Presidente tenía en el tema (Olavarría y otros, 2011: 35).

Por su parte, el estudio de caso del Plan Auge (Olavarría, 2010) sigue los mismos lineamientos metodológicos (realizándose en este caso 36 entrevistas). Al contrastar con la evidencia empírica el modelo de Kingdon y el de Sabatier, da cuenta de que si bien el caso no se ajusta de manera exclusiva a alguno de los modelos, sí permite evidenciar el valor analítico de algunas de las herramientas conceptuales propuestas por los autores antes mencionados.

Así, previo a la formulación definitiva e implementación del Plan Auge hay un período importante de diagnósticos, estudios y acumulación de conocimientos que conformaría lo que Kingdon llama “sopa primitiva de la política pública”. Cronológicamente, este fenómeno se produce en la década de 1990, durante las administraciones de los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle.

A su vez se observa que la coyuntura crítica que permite a este problema abrirse un espacio en la agenda gubernamental, es decir, la “ventana de oportunidades” en términos de Kingdon (1995), en 1999 luego de las elecciones primarias de la Concertación de Partidos por la Democracia, cuando el candidato presidencial y futuro presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, incorpora la reforma de la salud en su programa de gobierno.

Durante la administración del presidente Lagos se construyen alternativas que entran en contraste y se forma lo que Sabatier (1995) ha denominado “coaliciones promotoras”, las cuales se organizaron en torno a tres propuestas:

- Estadista
- Privatista
- Salud integrada

Luego de una intensa lucha, que entre otras cosas determinó la salida de la cartera de salud de los ministros Bachelet y Artaza, Olavarría (2010) constata que el acuerdo final —Plan Auge— se logra en gran parte por la intervención de dos “intermediadores” (Sabatier, 1995): el ministro de Salud Pedro García y el senador designado Edgardo Boeninger.

En efecto, la evidencia acumulada en este proyecto FONDECYT y comunicada en los artículos de Olavarría y otros (2011) y Olavarría (2010), indicaría que no existe un modelo teórico que permita explicar de modo universal la formulación de políticas públicas, sino que más bien estas deben estudiarse y explicarse caso a caso.

Metodología

Se tomó la opción metodológica del estudio de caso, específicamente del estudio de caso único. Se recurrió a la revisión bibliográfica, el análisis documental y la entrevista a 11 protagonistas del proceso, se levantó evidencia empírica que permitió ilustrar y caracterizar en profundidad el caso, para luego contrastarlo con modelos teóricos internacionales y nacionales considerados.

Fuentes de Información

Entrevistas:

Se entrevistó a protagonistas del proceso y expertos en políticas de educación superior:

Daniela Torre	Actual secretaria ejecutiva Consejo Nacional de Educación, exfuncionaria de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP).
Andrés Bernasconi	Académico Pontificia Universidad Católica de Chile, exfuncionario del Consejo Superior de Educación.
Gonzalo Zapata	Académico Pontificia Universidad Católica de Chile, ex secretario ejecutivo Comisión Nacional de Acreditación, exfuncionario del Consejo Superior de Educación.
José Joaquín Brunner	Director del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales, exvicepresidente del Consejo Superior de Educación, expresidente de la CNAP.

Thomas Griggs	Directivo Universidad Nacional Andrés Bello, exjefe del Departamento Académico del Consejo Superior de Educación.
Raúl Allard	Presidente del Directorio del Centro de Formación Técnica UC de Valparaíso, académico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, exsubsecretario de Educación, exjefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.
Pilar Armanet	Vicerrectora Académica de la Universidad de las Américas, exjefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.
María José Lemaitre	Investigadora CINDA, ex secretaria ejecutiva del Consejo Superior de Educación y de la CNAP.
José Miguel Salazar	Estudiante de Doctorado en Educación Universidad de Melbourne, Australia, ex secretario ejecutivo del Consejo Superior de Educación, exabogado de la CNAP.
Alejandra Contreras	Directora Ejecutiva Comisión Ingresas, exjefa Departamento Académico Consejo Superior de Educación y exabogada de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.
Enrique Fernández	Investigador del Programa Anillo de Investigación en Políticas de Educación Superior.

Análisis bibliográfico

Se revisó la producción bibliográfica que permitió caracterizar el sistema de educación superior chileno, dando cuenta de su evolución histórica, así como de la génesis de la política pública:

- *Autorregulación en la educación superior chilena* (Kells, 1993).
- *Informe sobre la educación superior en Chile* (Brunner, 1996).
- “Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003” (Bernasconi y Rojas, 2004).
- Revista *Calidad en la Educación*, n° 21 monográfico: El aseguramiento de la calidad de la educación superior (CSE, 2004).
- “Informe nacional Chile: educación superior y mecanismos de aseguramiento de la calidad”. Proyecto ALFA “Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria” (Zapata y Tejeda, 2010).
- “Comprendiendo la implementación de innovaciones educativas derivadas de los programas MECESUP y CNAP para ciencia y tecnología” (Canales, De los Ríos y Letelier, 2008).

Análisis documental

Esta investigación consideró la revisión de los documentos que se encontraron en la génesis de la política en cuestión, así como los documentos administrativos y jurídicos que permitieron caracterizar su proceso de formulación:

- Historia de la Ley 20.129, publicada en 2006 por la Biblioteca del Congreso Nacional (incluye mensajes presidenciales, proyecto de ley, discusión parlamentaria y la ley finalmente promulgada).
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) N°18.962.
- Ley 20.127 (establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior).
- Ley 20.370 (Ley General de Educación).
- “Sedes de educación superior en Chile” (CNAP NAP, 2003).
- “Educación superior: alcances y efectos del Proyecto de Acreditación”. Informe Especial, Instituto Libertad, vol. XIV n° 121.
- “El modelo chileno de acreditación” (Memoria institucional de la CNAP, publicada en 2007).
- “Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa” (Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior).
- “Marco de la política para la educación superior” (MINEDUC, 1997).

Resultados

El proceso de formulación de la política pública

Si bien es cierto que observamos que esta política pública responde a indicadores que daban cuenta de alguna desviación de los estándares aceptados por los actores con poder, manifestados en la proliferación desregulada de sedes y programas académicos por parte de universidades estatales y privadas autónomas, a saber, a un fenómeno ubicado en la corriente de los problemas, la evidencia recogida nos indica que desde antes que este fenómeno hiciera crisis, los técnicos promotores de la política venían intentando poner en agenda la política pública de aseguramiento de la calidad, con un modelo definido: el de la autorregulación.

De lo anterior, podemos inferir que la crisis que se manifiesta en la corriente de los problemas es funcional a una iniciativa que ya se incubaba en la corriente de las alternativas, en la cual paradójicamente no hubo contraste de modelos distintos. De alguna manera la manifestación crítica del problema, que los promotores veían venir, les permitió capturar la atención de un actor con poder político —en su momento el ministro J. P. Arellano— para instalar el tema en la agenda gubernamental (corriente política). Es decir, los promotores articularon sus propuestas de solución con un problema concreto y con apoyos políticos relevantes. Cuando

confluían estas tres corrientes, el impulso fundamental para la apertura de la ventana de oportunidades vino dado por una corriente internacional, que se manifiesta en las demandas explícitas del Banco Mundial por un sistema de acreditación de la educación superior como condición para financiar el Programa MECESUP y también por las exigencias que se plantean a Chile al momento de firmar acuerdos internacionales de libre comercio.

Sin embargo, cuando el problema de la calidad de la educación superior escaló desde la agenda gubernamental a la agenda de decisión, la ventana de oportunidades se cierra en tanto esta política pública entraba en contradicción con el sistema de creencias de un sector político —la derecha— que en esos momentos contaba con poder de veto en el Parlamento. Así, se observa una dura contienda entre dos coaliciones, una promotora, cuyo sistema de creencias asigna la responsabilidad central de la educación al Estado, y otra opositora, que por el contrario comparte un sistema de creencias que valora profundamente la libertad de los privados en la educación.

El carácter marcadamente ideológico de esta pugna mantendrá el proyecto de ley por tres años en el Parlamento, período en el cual la coalición promotora realizará un largo y lento ablandamiento de la oposición. En este conflicto juegan un rol fundamental los intermediadores, que son quienes allanan el camino hacia el acuerdo y la estrategia de la coalición promotora de buscar acercamientos con el partido más moderado de la oposición.

Una nueva ventana de oportunidades se abre cuando confluyen nuevamente las tres corrientes: por un lado, un informe sobre las sedes de la educación superior de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado reactiva el tema en la agenda desde la corriente de los problemas; por otro, la legitimación del modelo experimental de acreditación entre instituciones en un comienzo reacias (como la Universidad del Desarrollo) ofrece una solución desde la corriente de las alternativas; no obstante, es desde la corriente política donde se reabre la ventana de oportunidades, ya que la estrategia de Pilar Armanet de captar el apoyo de Renovación Nacional y subordinar la discusión del sistema de financiamiento al proyecto de aseguramiento de la calidad, junto con la entrada de un ministro de educación de gran peso político como Sergio Bitar, permiten romper las resistencias de la derecha y aprobar el proyecto en 2006.

El caso y los modelos teóricos

En primer término, se puede señalar que el modelo de las “corrientes múltiples” de Kingdon (1995) aporta herramientas conceptuales de gran funcionalidad para el análisis en cuestión.

Efectivamente, el concepto de “sopa primitiva” de la política pública permite dar cuenta y explicar de buena forma la acumulación de conocimiento y circulación de ideas en torno a los mecanismos de aseguramiento de la calidad para la educación superior del caso chileno. La evidencia ilustra que hubo una circulación

y maduración de ideas previo a la entrada del problema en la agenda en instancias como CPU, FLACSO, CINDA, la ASOFAMECH y el CSE.

A su vez, el concepto de promotores de política pública calza perfectamente bien con los impulsores de la política estudiada, a saber, los técnicos que comenzaron a hacer visible el problema y desarrollaron una solución: José Joaquín Brunner, Iván Lavados y María José Lemaitre, así como su principal promotora política en la fase de negociación parlamentaria: Pilar Armanet. El rol del Congreso también se acerca a lo descrito por Kingdon (1995), en tanto a pesar de jugar un solo rol reactivo-cooperativo en cuanto a la construcción de alternativas de política pública, fue determinante al momento de aprobar el proyecto de ley.

Asimismo se puede observar, en dos momentos del proceso, la convergencia de la corriente de los problemas con la corriente de las alternativas y la corriente política, vale decir, la apertura de la ventana de oportunidades. Esto ocurre, en primer lugar, cuando el problema entra en la agenda gubernamental en el cual converge la detección de un problema de desregulación, con las soluciones que se venían desarrollando en el CSE y la ASOFAMECH, y el apoyo político del ministro Arellano, lo cual es consolidado por el peso que el tema toma para el gobierno con las demandas del Banco Mundial y los tratados internacionales.

En segundo lugar, esta convergencia de corrientes ocurre cuando se aprueba el proyecto de ley de aseguramiento de la calidad de la educación: la corriente de los problemas vuelve a tomar fuerza con la publicación del estudio de sedes realizado por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, la corriente de las alternativas ya había provisto una solución con esta propuesta y el proyecto ya contaba con los apoyos políticos obtenidos gracias a la labor de ablandamiento del gobierno, la entrada de un ministro de Educación de dilatada trayectoria y gran legitimidad política y el rol de los intermediadores políticos que facilitaron un acuerdo.

De esta forma, se puede apreciar con nitidez que las tres corrientes distinguidas por Kingdon (1995) operan como tales y que su confluencia —ventana de oportunidades— es lo que permite que un problema escale en la agenda, o bien, que una propuesta de política se imponga y sea implementada.

Sin embargo, el modelo de Kingdon (1995), a pesar de las valiosas herramientas conceptuales ya mencionadas, no logra dar cuenta por completo de este caso de política pública.

En primer lugar, Kingdon (1995) considera un proceso de formulación y descarte de múltiples alternativas para la solución del problema detectado. En el caso del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, se observa una sola línea de acción. A saber, la creación de un sistema de acreditación basado en el modelo de la autorregulación que contempla como elementos centrales la autoevaluación institucional y el juicio de pares, coordinado por agencias estatales autónomas. Como muestra la evidencia de esta investigación, los técnicos promotores de la política proponían este modelo desde los inicios del proceso, lo que queda evidenciado en el informe de la Comisión Brunner (1991). En ningún

caso existió la discusión sobre distintas alternativas técnicas, sino que se debatió si se implementaba la política o no.

En segundo lugar, cabe destacar que, si bien Kingdon (1995) ofrece una rica tipología de actores para clasificar a los participantes en el proceso de formulación de políticas públicas, los cuales permiten dar cuenta de gran parte del caso estudiado, estos se limitan a las fronteras del Estado-nación, sin considerar actores supranacionales. En el caso de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior, un actor determinante para su ingreso en la agenda gubernamental fue el Banco Mundial, institución que puso como condición para el financiamiento del programa MECESUP la instauración de un sistema de acreditación. La instalación de esta política igual era condición para la firma de algunos tratados de libre comercio.

Estos actores no son considerados por el modelo de Kingdon (1995), formulado a partir de una investigación desarrollada en Estados Unidos en la segunda mitad de la década de los setenta, lo que permite entender su omisión en virtud del lugar y el momento en que desarrolló la investigación: probablemente los actores internacionales tengan menos poder de influencia en la agenda del gobierno estadounidense, y además en los años setenta los procesos de globalización contaban con una fuerza mucho menor que la que tenían en los años noventa y dos mil.

Lo anterior permite deducir que el análisis de la formulación de políticas públicas en la actualidad, y sobre todo en países menos desarrollados, debe considerar el rol de actores supranacionales con capacidad de determinar o al menos influir con fuerza en las agendas locales.

Cabe señalar que ninguno de los modelos teóricos contrastados, en esta tesis, considera a los actores supranacionales en el proceso de formulación de las políticas públicas.

El modelo de la coalición promotora (Sabatier 1995, Sabatier y Jenkins-Smith 1999) también entrega herramientas analíticas pertinentes para el análisis del caso, pero con variantes. Si bien en el caso estudiado encontramos coaliciones que se constituyen y fundamentan su accionar en un sistema de creencias compartido, desde el cual interpretan los problemas y sus soluciones, ellas no promueven soluciones alternativas.

Solo una de las coaliciones estructuradas en esa contienda, la que en el presente estudio se ha denominado “coalición promotora”, impulsa una solución al problema, a saber, una instancia de regulación coordinada por el Estado en función de sus creencias en torno al rol que a este último le cabe en el sistema educativo.

En cambio, la segunda coalición estructurada, que en el presente estudio ha sido denominada como “coalición opositora”, actúa en función de la concepción que ellos manejan de libertad de enseñanza, según la cual el Estado prácticamente no debe intervenir en la educación. Por ello no promueve una alternativa, sino que opera, en un principio, como actor de veto y luego sigue una estrategia de contención de daños, vía indicaciones al proyecto de ley gubernamental.

Asimismo es posible encontrar, en el caso estudiado, la figura de los intermediadores (Sabatier, 1995; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999), entendidos como

actores –generalmente de alto vuelo político– cuyo rol es articular compromisos creíbles entre las partes para lograr la aprobación de la política. En el caso de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior, los intermediadores fueron diputados de RN (Germán Becker) y el PPD (Carolina Tohá) en la Cámara Baja, y senadores UDI (Evelyn Matthei, Hernán Larraín) y DC (Edgardo Boeninger, Rafael Moreno) en el Senado.

El esquema de la coalición promotora también indica que los cambios significativos en las políticas públicas se producen cuando el tratamiento del problema público o tema desborda los límites del subsistema del problema. Este aspecto es discutible en el caso del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, ya que la evidencia indica que mientras la discusión se mantuvo al interior del subsistema de la educación superior, principalmente en el período de trabajo experimental de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado, la propuesta de reforma política fue ganando en legitimidad. Pero en el momento en que esta supera las fronteras del subsistema, vale decir, cuando es ingresado el proyecto de ley al Congreso, se produce un estancamiento del intento de reforma, debido a que la discusión toma un carácter mucho más ideológico del que tenía en el campo de la educación superior, donde se apelaba principalmente a intereses.

El caso estudiado no calza con el modelo neoinstitucionalista de formulación de política pública (Stein y otros, 2006), ya que el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior no fue una política elaborada en un gabinete que luego fue a triple negociación. Los expertos y técnicos que la promueven se ubicaron en posiciones estratégicas de instituciones estatales autónomas (CSE) o bien de comisiones experimentales (CNAP) y cuando el Ministerio de Educación elabora su propuesta, esta no sigue la secuencia descrita por Stein y otros (2006), ya que de alguna manera esta pasó directamente del gabinete al Parlamento, sin un proceso previo de negociación con los partidos políticos.

Los hallazgos de esta investigación se acercan más a los de Olavarría y otros (2011) y Olavarría (2010), principalmente a los relativos a la Política de Modernización de la Gestión Pública, ya que nos hallamos con un patrón común a ambos casos: si bien ambos responden a un problema que se ve venir, su impulso inicial está en un grupo de técnicos que trabajaban o investigaban hace un tiempo la posibilidad de una reforma, los que, dado su empoderamiento o legitimidad, logran ser escuchados en el gobierno, que toma esta solución “que estaba disponible” e inicia el camino de su implementación.

A su vez, en ambos casos se observa que no hay un contraste de múltiples alternativas, sino que toda la discusión se da en torno a la solución generada por los técnicos promotores de la política, la cual ha sido tomada como propia por el gobierno, lo que permite comenzar a levantar hipótesis sobre un patrón de formulación de políticas públicas en Chile, centralizado y verticalista.

Al respecto, Olavarría y otros (2011) ensayan una respuesta en su estudio sobre la Política de Modernización de la Gestión Pública, indicando que la explicación a esta situación sería más bien dual, combinándose el desbalance de

atribuciones a favor del presidente de la República, presidencialismo que marca el control de la agenda por parte del Poder Ejecutivo, con el desinterés en el tema de políticos y ciudadanos.

Esa explicación es plausible para el caso del proceso de formulación de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior. El presidencialismo es un factor común a ambos casos por ser una característica estructural del sistema político chileno, pero el desinterés público y político por el tema igual fue mencionado en las entrevistas realizadas. Estas, apuntan a que el tema del aseguramiento de la calidad de la educación superior captó en un principio solo la atención de los técnicos y no tanto de la opinión pública y los partidos:

A ver, yo tengo la impresión de que no fue muy relevante, o sea, no, puede haber habido alguno por ahí, pero no sé, puede que esté fallando mi memoria, pero no tengo la idea de que haya sido algo muy, muy adentro de la discusión pública... Claro, una discusión más técnica. Sí, y yo creo que no hubo mayores impactos en la opinión pública común y corriente. No recuerdo que haya habido una presión pública de que tiene que salir este proyecto, como podría ser con temas como las pensiones y proyectos de ese tipo. No, yo creo que no tuvo mucha importancia (ex alta funcionaria CSE, DIVESUP).

A partir de lo anterior se puede afirmar que los modelos internacionales no permiten explicar del todo la formulación de políticas públicas en Chile, dada la peculiaridad de las instituciones políticas y la sociedad civil chilena, y que este estudio, junto a otros realizados en Chile, comienza a levantar evidencias —aún insuficientes— para la descripción de un patrón nacional de formulación de políticas.

Conclusiones

Estas conclusiones se articularán presentando en primer término los principales hallazgos del estudio, y luego las implicancias de estos hallazgos para la formulación de políticas públicas, para la discusión conceptual y para futuras investigaciones en este campo.

Hallazgos respecto a los aspectos sustantivos de la política pública

El problema que da origen a la política pública estudiada es la situación de desregulación del mercado de la educación superior observada desde la década de 1990, a partir del proceso conocido como “segunda ola de proliferación”, en el que una serie de instituciones privadas al momento de obtener su autonomía institucional —luego de someterse al proceso licenciamiento del CSE— comenzaron a abrir numerosas sedes y programas por todo el país, alejándose del proyecto original en virtud del cual habían obtenido su autonomía. Esta proliferación de sedes de dudosa calidad también se observó en numerosas universidades estatales.

El escenario recién descrito puso de manifiesto los límites del sistema de licenciamiento instaurado por la LOCE y administrado por el Consejo Superior de Educación, evidenciando una situación de desregulación para las instituciones autónomas. Frente a esta situación de desregulación se hace necesaria una intervención estatal, a saber, la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad para la educación superior que dé garantías públicas de la calidad de los servicios educacionales ofrecidos por las instituciones estatales y privadas autónomas.

Este sistema opera con una definición operativa de calidad según la cual una institución de calidad es aquella que es capaz de autorregularse y cumplir con los objetivos que ella misma se ha impuesto en el proyecto institucional en función del cual obtuvo su autonomía. Esta concepción supone que una institución de calidad cuenta con consistencia interna, a saber, la capacidad de ajustar sus acciones y los resultados obtenidos a los principios y prioridades explicitados en su misión institucional; y que asimismo cuenta con consistencia externa, esto es, con la capacidad de responder a los estándares fijados por sus propios pares de la comunidad académica.

Los estándares para la evaluación de esta concepción de calidad que se ha dado el sistema chileno de aseguramiento de la calidad son los siguientes: la definición de propósitos y fines institucionales claros y adecuados; la existencia de políticas y mecanismos formalmente establecidos para el aseguramiento de la calidad y el cumplimiento de los propósitos institucionales; la capacidad de exhibir evidencias respecto a la aplicación sistemática, eficaz y eficiente en los diversos niveles institucionales; mostrar resultados concordantes con los propósitos institucionales declarados; y finalmente, la capacidad para efectuar ajustes y cambios necesarios para mejorar su calidad y avanzar consistentemente en la consecución de los propósitos declarados.

Hallazgos respecto al proceso político de la política pública

Como resultado de esta investigación se puede afirmar que, si bien es cierto que la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior responde a un problema concreto de desregulación —el alejamiento de sus proyectos originales de muchas instituciones una vez obtenida su autonomía, abriendo numerosas sedes y programas de incierta calidad—, el principal impulso para el ingreso de la temática en la agenda es dado por dos factores:

En primer lugar, por un grupo de técnicos, altamente legitimados en los planos académico y político, que desarrollan un modelo de regulación y/o solución a este problema, inspirados en el modelo internacional de la autorregulación y con fuerte influencia del experto Herbert R. Kells, y que obtienen el apoyo del gobierno para ponerlo en la agenda.

En segundo lugar, por las demandas de actores supranacionales, específicamente el Banco Mundial, con poder de presión, mediante el financiamiento de políticas públicas nacionales, para modelar la agenda local. Lo anterior es reforzado

por las exigencias que surgen en los tratados internacionales, relativos a la necesidad de mecanismos de acreditación para la libre circulación de profesionales.

Aunque la LOCE, a través del sistema de licenciamiento llevado a cabo por el Consejo Superior de Educación, establece los primeros lineamientos para un sistema de aseguramiento de la calidad, la evidencia obtenida tanto a través de entrevistas como de análisis documental, deja en claro que el grupo de técnicos señalado (José Joaquín Brunner, Iván Lavados y María José Lemaitre) venían reflexionando y pensando en implementar un sistema integral de aseguramiento de la calidad, que incluyera un sistema de acreditación basado en informes de autoevaluación y evaluación de pares, incluso desde antes de la transición a la democracia, ello a través de su participación en centros de pensamiento como FLACSO, CPU y CINDA, respectivamente.

Estas ideas comienzan a aparecer en el informe de la Comisión Brunner, de 1991, se experimentan en el Consejo Superior de Educación con procesos de licenciamiento de características muy similares, maduran y ganan en legitimidad en la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado, y se terminan implementando con la promulgación de la Ley 20.129 y la instalación de la Comisión Nacional de Acreditación.

El influjo de estos técnicos capta la atención de Raúl Allard, jefe de la *Dive-sup* durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, quien logra captar el apoyo del primer actor político poderoso que sube el tema a la agenda gubernamental: el ministro de Educación del gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, José Pablo Arellano. A partir de este momento se puede afirmar que los actores con poder prestan atención y dedican parte de su tiempo a la solución de este problema.

Sin embargo, para que el ascenso a la agenda se concretara, fue fundamental una fuerza catalizadora internacional que provenía de dos demandas: por un lado, las demandas del BID, que exigía la instauración de un sistema de aseguramiento de la calidad —comparable a los sistemas internacionales de acreditación— para financiar el proyecto MECESUP; y, por otro lado, los tratados internacionales que firmaba Chile durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle que ponían como condición para la circulación internacional de profesionales chilenos que sus títulos fueran otorgados por instituciones acreditadas. Esta corriente internacional abre una primera ventana de oportunidades para la política y demuestra el poder de los actores globales sobre la agenda nacional.

Lo anterior permitió que el gobierno prestara seria atención al tema, se generaran dos comisiones experimentales, la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, esta última encargada de entregar una propuesta, a partir de la cual, el Ministerio de Educación formuló un proyecto de ley. Cabe destacar que, en todo el proceso de maduración de las ideas, desarrollo de un modelo y formulación de una propuesta, se siguió siempre un curso de acción: un modelo de acreditación basado en la autoevaluación y juicio de pares, no existiendo el proceso de contraste y descarte de soluciones alternativas considerado por los modelos teóricos, elaborados a partir de investigaciones realizadas en otros países.

Una vez ingresado este proyecto al Parlamento se cierra la ventana de oportunidades anteriormente abierta, ya que se encuentra con un duro rechazo de la oposición parlamentaria, que actúa de manera articulada con los grupos de interés más refractarios a la política.

En una lucha política que duró más de tres años, se articuló una coalición promotora que compartía un sistema de creencias según el cual la responsabilidad final sobre el control del sistema educativo cae en el Estado, formada por los promotores de la política: José Joaquín Brunner, María José Lemaitre e Iván Lavados; los representantes del gobierno Mariana Aylwin, Sergio Bitar, Pilar Armanet (del Ministerio de Educación), y los parlamentarios oficialistas Carolina Tohá, Carlos Montes, María Antonieta Saa y Mariano Ruiz Esquide.

También se articuló una coalición opositora que compartía un sistema de creencias que privilegiaba la libertad de enseñanza, entendiendo la educación como un ejercicio de privados en el cual el Estado debía inmiscuirse lo menos posible, integrada por los parlamentarios José Antonio Kast, Nicolás Monckeberg, Marcela Cubillos, Sergio Fernández y Ramón Vega, junto a los rectores Rubén Covarrubias y Alicia Romo.

El gobierno, en una jugada conducida por la jefa de la DIVESUP Pilar Armanet (integrante de la coalición promotora), ocupó una estrategia de ablandamiento basada en captar apoyo del sector más moderado de la oposición (Renovación Nacional) y vincular la negociación de este proyecto con el financiamiento a estudios de educación superior, cuya aprobación interesaba a los integrantes de la coalición opositora.

Una segunda ventana de oportunidades se abre con la publicación de un estudio que demuestra la proliferación de sedes y programas universitarios. Se vuelve a poner el problema en el tapete con características de crisis, lo que es aprovechado por la jefa de la DIVESUP Pilar Armanet y el ministro de educación Sergio Bitar —actor clave para la reapertura de la ventana de oportunidades— como evento catalizador que da un nuevo impulso al problema en la agenda. Esta crisis, más la solución provista por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado, y el apoyo político obtenido luego del “ablandamiento” de la oposición, confluyen con esta coyuntura crítica permitiendo la promulgación de la Ley 20.129.

Así, visto en perspectiva, se puede apreciar la convergencia de cuatro factores relevantes en el proceso de formulación de política estudiado:

Un grupo de técnicos que había desarrollado una “solución” para un problema que mostraba sus primeros indicios como consecuencia del proceso de masificación y privatización de la educación superior chilena, así como por las tendencias internacionales.

Efectivamente existía una situación de insuficiente regulación ya que una vez que algunas instituciones pasaban el control inicial —licenciamiento del CSE— se alejaban rápidamente de su proyecto institucional original —en virtud del cual obtuvieron la autonomía—, creando numerosas sedes y programas especiales de

incierto calidad. Esta situación fue reconocida primero por los promotores y luego por el gobierno como un problema.

Un clima político adverso en el Parlamento, pero favorable en el gobierno. Esto se expresó en que dos ministros de Educación prestaron apoyo político en momentos claves para la iniciativa. En primer término, el ministro José Pablo Arellano, asesorado por su jefe de la DIVESUP Raúl Allard, entregó el apoyo político para que el problema en cuestión entrara a la agenda gubernamental. En segundo lugar, el ministro Sergio Bitar, junto a su jefe de DIVESUP Pilar Armanet, dieron el impulso decisivo para que el problema ingresara en la agenda de decisión y finalmente se implementara la política.

El rol clave de un actor internacional poderoso como es el Banco Mundial, así como las demandas emergidas de tratados internacionales, que de algún modo determinaron la agenda del gobierno chileno en relación a esta política.

Implicancias del estudio

Implicancia para la formulación de políticas públicas

De la información recogida en esta investigación se derivan resultados que pueden tener implicancias para la futura formulación de las políticas públicas en Chile.

El carácter experimental de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado fue reconocido por varios entrevistados como un aspecto innovador en la formulación de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Lo más rescatable de este aspecto, pensando en la formulación de futuras políticas, es que el período de trabajo de las comisiones experimentales permitió socializar a los actores del sistema en las prácticas de acreditación, perfeccionar mecanismos en una suerte de marcha blanca y aumentar la legitimidad en el campo de la educación superior. Prueba de lo anterior, es que algunos de los actores más refractarios en el inicio del proceso —no todos— se fueron sumando a las acreditaciones experimentales. Este fue el caso de la Universidad del Desarrollo.

Sin embargo, no se observa el mismo proceso de captación de apoyos o reducción de resistencias previas, al momento de despachar el proyecto de ley al Parlamento, lo que indica que tal vez sería recomendable realizar una instancia de socialización previa de los proyectos de ley, buscando a priori intermediadores que permitan articular los acuerdos.

Otra implicancia para la formulación de las políticas públicas, que surge de esta investigación y que viene a agregar evidencia a la ya expuesta por Olavarría y otros (2011) y Olavarría (2010), es la ausencia de modelos alternativos a la solución implementada en la discusión técnica y parlamentaria. Esto habla de la debilidad de la sociedad civil y de la falta de centros de investigación independientes que generen propuestas alternativas a las que emergen del gobierno central. Aparte de la calidad técnica que puedan tener las soluciones propuestas por técni-

cos instalados en altos cargos de Estado, sin duda la discusión se vería enriquecida por el contraste de múltiples visiones frente a un problema.

Algunos analistas han asociado este problema al exacerbado presidencialismo del diseño institucional chileno. En tanto el Poder Ejecutivo controla de modo prácticamente exclusivo la llave del debate legislativo, los parlamentarios tendrían escasos incentivos para invertir su tiempo en desarrollar proyectos de ley en materias que el gobierno podría objetar, concluyendo que “la dinámica a la que estos incentivos de origen debilita, a la larga, a la democracia, porque aleja a los ciudadanos de la esfera pública, reduce el debate a una inmediatez sin brújula, desmotiva la acción colectiva y, ya perdido todo norte e itinerario de viaje, promueve las aventuras individuales” (Fábrega e Hidalgo, 2011: 1).

De lo anterior también podremos extraer como implicancia que la falta de discusión de alternativas, al momento de generar políticas, puede estar dando cuenta de una institucionalidad que no genera incentivos adecuados para el fortalecimiento de la democracia.

Finalmente, no podemos decir si la política ha resuelto el problema o no, dado que no se ha realizado una evaluación de impacto propiamente tal del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Si bien es cierto la política ha tenido efectos como la creación de la Comisión Nacional de Acreditación y agencias que han realizado ya múltiples procesos de acreditación, y que las instituciones de educación superior han creado en su interior oficinas de aseguramiento de la calidad, formándose a su vez una masa crítica de especialistas, al no haberse definido una línea de base clara creemos que es difícil realizar una evaluación del impacto propiamente tal.

Implicancias conceptuales

Como se mencionó anteriormente, el caso estudiado se comporta de manera distinta a los modelos internacionales considerados en el marco teórico de la investigación: Kingdon (1995), Sabatier (1995), Sabatier y Jenkins-Smith (1999), Stein y otros (2006). De alguna forma esto ratifica lo ya señalado por Olavarría y otros (2011) y Olavarría (2010) sobre la inexistencia de modelos universales que permitan explicar la formulación de políticas públicas y la pertinencia, por ende, de su estudio caso a caso.

Lo anterior viene a corroborar que es relevante estudiar el proceso de formulación de políticas públicas en Chile. Dado que los modelos internacionales no dan cuenta del patrón de formulación de políticas en Chile, solo se podría constatar si este existe y en caso de existir cuáles son sus características mediante la realización de una masa crítica de estudios que acumulen la evidencia suficiente para la formulación de una teoría que dé cuenta del caso chileno.

Los hallazgos comunes con el estudio de la formulación de la política de modernización de la gestión pública, de Olavarría y otros (2011), permiten levantar hipótesis en relación a un patrón de formulación de políticas públicas en Chile, según el cual estas se caracterizarían por la falta de discusión y contraste

entre distintas alternativas, lo que se explicaría por el presidencialismo y escasa densidad de la sociedad civil.

No obstante lo anterior, aún no hay evidencia suficiente al respecto, por lo que esta formulación aún no puede alcanzar estatus teórico, ubicándose solo en el nivel hipotético.

Implicancias para futuras investigaciones

Como se mencionó en el punto anterior, algunos de los hallazgos del presente estudio acumulan evidencia a la ya encontrada por otros investigadores, lo que permite levantar hipótesis para futuras investigaciones en el campo de las políticas públicas.

Sin embargo, el hallazgo más novedoso de esta investigación es la relevancia que tuvieron los actores supranacionales, específicamente el Banco Mundial, en la entrada a la agenda gubernamental del problema del aseguramiento de la calidad de la educación superior. De este hallazgo se puede extraer como implicancia para futuras investigaciones la pregunta sobre el peso de los organismos internacionales e instancias supranacionales en la determinación de la agenda política de los gobiernos nacionales. Esta implicancia cobra relevancia en el contexto actual, marcado por la globalización a nivel general y en el caso específico de Chile por su reciente ingreso a la OECDE: ¿cómo incidirá esta situación en la agenda nacional de políticas públicas? Esta es solamente una de las interrogantes que se abren para futuras investigaciones.

Referencias

- Allard, Raúl (1999). Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile. Separata de *Estudios Sociales* n° 102, Trimestre 4, CPU, Santiago de Chile.
- Aninat, C., Landregan, J., Navia, P. & Vial, J. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*. Research Network Working Paper R-521. Washington DC: Inter-American Development.
- Bartolini, Stefano (1994). Metodología de la investigación política. En Pasquino, G., Bartolini, S., Cotta, M., Morlino, L. y Panebianco, A. *Manual de ciencia política*. Salamanca, España: Alianza Editorial.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2005). *Ley 20.027: Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior*. Santiago de Chile: BCN.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2006). *Historia de la Ley 20.129*. Santiago de Chile: BCN.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2009). *Ley 20.370: Ley General de Educación*. Santiago de Chile: BCN.
- Brunner, J. J. (1986). *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago: Flacso.

- Cabello Vásquez, P. (2004). *Educación Superior: Alcances y Efectos del Proyecto de Acreditación*. Informe Especial, Instituto Libertad, vol. XIV n° 121. Santiago de Chile.
- Canales, A., De los Ríos, D. y Letelier, M. (2008). *Comprendiendo la implementación de innovaciones educativas derivadas de Programas MECESUP y CNAP para ciencia y tecnología*. Centro de Investigación en Creatividad y Educación Superior, Universidad de Santiago de Chile.
- Comisión de Estudio de la Educación Superior (1991). *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*. Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, Gobierno de Chile.
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) (2003). *Sedes de instituciones de educación superior*.
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) (2007). *El modelo chileno de acreditación de la educación superior*. Santiago de Chile.
- Fábrega, J. e Hidalgo, P. (2011). Por diseño: una oposición cortoplacista. Columna de opinión publicada en el diario electrónico *El Mostrador* (www.elmostrador.cl), el 19 de abril de 2011.
- Gainza, Á. (2006). La entrevista en profundidad individual. En Canales, M. (coord.-ed.). *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago de Chile: Lom Ediciones; pp. 219-263.
- James, R. (2007). Students and student learning in mass systems of higher education: Six educational issues facing universities and academics leaders. Serie de seminarios *Mass higher education in UK and International Contexts*, Surrey.
- Kells, H. R. (1993). *Autorregulación en la educación superior chilena. Procedimientos, avances y perspectivas para asegurar y controlar la calidad*. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Lemaitre, M. J. (2004). Mecanismos de Aseguramiento de la calidad: respuesta a los desafíos del cambio en la educación superior. Revista *Calidad en la Educación* n° 21, diciembre de 2004, Consejo Superior de Educación, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (1997). *Marco de la política para la educación superior*. Santiago de Chile: Mineduc.
- North, D. (1998). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. En Saiegh, S. & Tomassi, M. (compiladores), *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires: Eudeba; 97-112.
- Programa de Políticas en Educación Superior (PPES) (2010). *Boletín de Políticas 9 PPES: Sistema de Aseguramiento de la Calidad*. Anillo de Ciencias Sociales –Programa (SOC-01) de Políticas de Educación Superior. Santiago de Chile.
- Olavarría, M., Navarrete, B. y Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se elaboran las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un caso de estudio. *Revista Política y Gobierno*, vol. XVIII, n° 1, 1^{er} sem. México: CIDE.
- Olavarría, M. (ed.) (2010). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? (Tomo 1: *La modernización de la gestión pública*). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- (2010) ¿Cómo cambian las políticas públicas? *Análisis de la formulación del Plan Auge*. Documento de trabajo por publicar, proyecto Fondecyt 1080322.

- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En Sabatier, P. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press; pp. 117-166.
- Sabatier, P. (1995). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy – Oriented Learning Therein. En D.C. McCool, *Public Policies Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. New Jersey: Prentice Hall; pp. 339-379.
- Shepsle, K.A. (1998). Discrecionalidad, instituciones y el compromiso del gobierno. En Saiegh, S. y Tomassi, M. (comps.). *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba; 113-138.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2003). The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2): 281-306.
- Stein, E., Tommasi, M., Echeberria, K., Lora, E. y Payne, M. (coords.). (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington DC: BID, Planeta.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. California, USA: Sage.
- Zapata, G. y Tejada, I. (2009). Informe nacional Chile: educación superior y mecanismos de aseguramiento de la calidad. Proyecto ALFA *Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria* (disponible en http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/htm/documentos.htm)