

ACREDITACION Y GRATUIDAD:

ANALISIS DEL ACTUAL SISTEMA DE ACREDITACION Y SUS POSIBLES CAMBIOS

Se presenta un análisis contextualizado del sistema de aseguramiento de la calidad. Este estudio propone cambios al sistema, pero manteniendo sus bases y sobre todo su espíritu (mejoramiento continuo). A la vez, establece una clara línea entre gratuidad (recursos) y acreditación de carreras (calidad).

El análisis finaliza haciendo un llamado a que cualquier modificación de la actual ley de acreditación (20.129) debe hacerse con la activa participación de los principales actores del aseguramiento de la calidad y no al margen de ellos.

INTRODUCCION

La actual normativa de acreditación (Ley 20.129) nace a partir de una experiencia piloto de acreditación conducida por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), entre los años 1999 y 2007. Durante ese tiempo, los comisionados, los pares evaluadores, los directivos y profesionales de la CNAP, representantes del Mineduc y especialmente las instituciones de educación superior (IES) desarrollaron procesos de autoevaluación, de evaluación externa y de acreditación con el objetivo final de generar conocimiento y experiencia suficiente que sirviera de base a una futura ley de acreditación.

Así, el proyecto inicial enviado al Congreso incorporó en gran medida los aprendizajes del sistema de educación superior, a partir de la experiencia desarrollada por la CNAP. Y si bien es cierto que la ley resultante es diferente al proyecto original (hubo 798 indicaciones parlamentarias al proyecto), lo que hoy existe rescata las principales ideas de sus impulsores.

Lo cierto es que muchas de las críticas al actual sistema de acreditación se realizan a partir de la falta de conocimiento respecto del proyecto original y las bases que lo sustentan. Esto también es válido para los parlamentarios, ya que fueron ellos los que finalmente aprobaron la ley vigente (y la actual composición política del Congreso prácticamente no ha variado).

Por cierto que el sistema vigente presenta problemas o áreas que requieren un adecuado abordaje. Lamentablemente, el foco público de los cuestionamientos no ha sido acertado. A saber:

1. Se cuestiona la composición de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), en cuanto que es corporativa, con representantes de las mismas instituciones a evaluar.
2. Se cuestiona la participación de agencias especializadas en la acreditación de carreras y de programas de Magíster y especialidades médicas y odontológicas. Todas ellas privadas.
3. Se cuestiona la ausencia de sanciones hacia las IES que no se acreditan.
4. Se argumenta la existencia de conflictos de interés entre los distintos actores involucrados en el sistema, algo que viciaría los procesos.

Respecto de lo primero. Los sistemas de acreditación con mayor tradición o experiencia en el mundo, aplican el mismo modelo corporativo. Esto tiene su origen en algo que es muy propio de la academia y de otras organizaciones cuyo accionar demanda erudición o experticia: ¿quién puede evaluar la calidad de las instituciones y carreras, sino la propia academia? La mejor tradición mundial aquí es que los pares evalúan a sus pares. La academia no acepta la evaluación de su quehacer por quienes no evidencien iguales o mejores credenciales en el mismo accionar.

**"QUEREMOS QUE HAYA
GRATUIDAD, PERO QUE,
ADEMÁS, HAYA CALIDAD,
PORQUE GRATIS Y MALO NO LO
NECESITA NADIE"**

**(Declaración de Presidenta Bachelet en El
Mercurio, 23 de julio 2014)**

El problema no radica en una composición corporativista, sino en una deficiente información pública y en una eventual insuficiente regulación del accionar de los comisionados de la CNA. En la medida que exista una información clara, oportuna y fidedigna, junto con estrictos códigos de comportamiento, las suspicacias sobre la materia debieran minimizarse o desaparecer.

Evidentemente, esto también pasa porque los miembros de la CNA actúen ajenos a prejuicios y a intereses personales o institucionales, y fundamenten sus decisiones en aspectos estrictamente vinculados a los estándares o criterios de acreditación. Para ello es necesario que se terminen de dictar el conjunto de reglamentos y normativas que dispone la propia ley 20.129, con el fin de garantizar la vigencia de sus disposiciones y objetivos.

En cuanto a lo segundo. El cuestionamiento a las agencias especializadas se basa en prejuicios y/o desinformación. En efecto, no existe ningún antecedente real que dé cuenta de hechos irregulares, mala gestión, aplicación laxa de los criterios de acreditación o "clientelismo", que pudiese afectar al

conjunto de las agencias autorizadas. Cabe recordar que el escándalo que puso en la mira al sistema de acreditación nada tiene que ver con el trabajo de las agencias. Fue un ex presidente de la CNA el funcionario involucrado en la supuesta venta de acreditaciones institucionales. Fue en la CNA donde se habrían cometido actos irregulares; no en las agencias. Respecto de la gestión, es preciso aclarar que las agencias son organismos eminentemente técnicos. Así, sus consejeros, aquellos académicos y profesionales que toman las decisiones de acreditación, son todos expertos en ciertas áreas del conocimiento, con credenciales y experiencia probada y trayectoria destacada. Similar situación es la de los pares evaluadores, que aportan la evaluación en terreno de carreras y programas. Ambos, consejeros y pares evaluadores, están mayoritariamente vinculados a instituciones del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Entre ellos se ubican ex rectores y ex vicerrectores, decanos, directores de escuela y departamento, académicos, investigadores, etc. Además, las agencias operan de manera análoga a la CNA, por lo tanto sería incomprensible que se cuestione la forma de trabajo de las agencias y en paralelo se valide el de la CNA.

El accionar de las agencias especializadas ha sido bastante eficiente, si se toma en cuenta que con plantas profesionales muy inferiores a la CNA (funcionan con aproximadamente un 10% del personal fijo de la agencia estatal), logran resultados operativos destacables, en términos de la cantidad de procesos que administran en un tiempo dado. Además, las agencias no reciben fondos fiscales ni subsidios especiales, en tanto que la CNA tiene un aporte fiscal anual¹ cercano a los 1.600 millones de pesos. Esto, aparte del ingreso por aranceles que cobra la CNA a las IES por sus acreditaciones. Y respecto de los aranceles, las agencias y el organismo estatal cobran montos muy similares.

En cuanto al otorgamiento de plazos (años) de acreditación, las últimas dos evaluaciones o auditorías independientes aplicadas a las agencias, ordenadas por la propia CNA, establecieron que el promedio de años de acreditación entregados por estas organizaciones no difiere significativamente de los indicadores que dejó la CNAP, o aquellos propios de la CNA, cuando acredita carreras. Aún más, la última evaluación (semestre 2 de 2013) arrojó una aplicación más estricta por parte de varias de las agencias (estos informes evaluativos pueden ser solicitados a la CNA por cualquier persona o institución).

En relación a las acusaciones de un supuesto "clientelismo", simplemente son producto de la desinformación sobre el funcionamiento del sistema de agencias. No puede existir tal clientelismo, pues según las normas vigentes, cuyo cumplimiento es supervisado estrictamente por la CNA, las decisiones de acreditación de las agencias radican en sus Consejos de Evaluación y Acreditación (uno

¹ Véase: <https://www.cnachile.cl/docs/transparencia/Presentaci%C3%B3n%20Proyecci%C3%B3n%20Pptaria%202014.pdf>

para cada área de carreras y programas), y se toman considerando exclusivamente los informes de los pares evaluadores y los informes de autoevaluación de las instituciones, en sus versiones originales, las cuales no son ni pueden ser alteradas, dada la fiscalización obvia y mutua de los distintos actores en los procesos. Los consejeros son académicos externos a las agencias, no forman parte de su propiedad o estructura de gestión. ¿Cómo podría un directivo de una agencia comprometer con una institución un resultado determinado (clientelismo) si no tiene ningún poder de resolución real sobre el asunto? El trabajo de los consejeros es totalmente autónomo en cuanto a sus deliberaciones y decisiones; así está estructurado el sistema por normativa y lo mismo se observa respecto de los pares evaluadores y sus informes, pues ellos no son funcionarios o empleados de las agencias, y operan, en los hechos, transversalmente como tales en el sistema, realizando misiones para más de una agencia, incluyendo la propia CNA, e incluso el Consejo Nacional de Educación (CNEE). Por lo demás, los consejeros y los pares evaluadores son aprobados por la CNA para actuar como tales de acuerdo a sus credenciales y experiencia. Así, no se dan las condiciones mínimas para que opere un clientelismo, dada la independencia de juicio de los principales actores y organismos involucrados en el proceso.

A lo anterior, hay que sumar que gran parte de los procesos de acreditación se desarrollan a través de licitaciones públicas (www.mercadopublico.cl), cuestión que hace inviable la posibilidad de clientelismo. Mecanismo que muy bien podría imponerse a todo el sistema para despejar cualquier sospecha sobre la materia.

Por lo demás, acusar a las agencias de clientelismo, implica también acusar a las instituciones de educación superior y dudar de la idoneidad y honestidad de todas las personas que son parte del sistema. Rectores, vicerrectores, decanos, directores de oficinas de acreditación y de aseguramiento de la calidad, miembros de los consejos de evaluación y acreditación, pares evaluadores, académicos, funcionarios de las agencias, etc., todos serían en algún grado entonces cómplices o encubridores de este supuesto clientelismo. Aquello no tiene fundamento alguno y no resiste ningún análisis serio.

Como se adelantó, el cuestionamiento al trabajo de las agencias es producto de la falta de información y de prejuicios, donde prima también el sesgo en contra de lo privado, y tener, legalmente en todo caso, fines de lucro. Si estas agencias se transformaran en corporaciones sin fines de lucro, lo que es perfectamente posible de concretar, todo indica que ya no existiría ninguna razón para cuestionar su participación en el sistema de acreditación de carreras y programas. Así también lo ha concluido la propia CNA, según se infiere de lo señalado en su informe de respuesta al

documento sobre bases para una reforma de la educación superior del Mineduc, publicado en su Web en junio de 2015².

Cabe destacar que la experiencia y tendencia mundial es acreditar carreras y programas mediante la participación de agencias especializadas, usualmente vinculadas a gremios profesionales o asociaciones académicas o grupos académicos, profesionales y expertos.

En relación al tercer punto. Se critica al sistema por no sancionar adecuadamente a las instituciones y carreras que no cumplan con condiciones mínimas de operación o derechamente infrinjan la regulación vigente. Este cuestionamiento tiene su origen en la ausencia de una superintendencia de educación superior. Ante la falta de este organismo y otros, se le exige a la acreditación que solucione, al parecer, éste y todos los problemas de la educación terciaria. Así, también se le culpa por las competencias de egreso de ciertos estudiantes, medidas por exámenes nacionales aplicadas a titulados de Medicina y de algunas áreas de Educación. Como si el sistema de acreditación también fuera el responsable de la habilitación profesional de los nuevos egresados. O ante la ausencia de sistemas confiables de información y de clasificación, se espera que el sistema de acreditación, a través de sus resoluciones, ilustre totalmente a los postulantes sobre las características de las IES o, peor aún, genere una suerte de ranking de instituciones y carreras. Algo que iría en total contradicción con la esencia misma de la acreditación.

Con referencia al cuarto punto. Respecto de los supuestos conflictos de interés que cruzarían todo el sistema, cabe reconocer que en efecto existe la potencialidad de ellos, como en todos los sistemas de acreditación en el resto de los países, y como puede ocurrir con toda acción de organismos que administran procesos sociales. En este punto lo relevante no es si existen o no potenciales conflictos de interés, sino una clara y efectiva regulación de los mismos que tienda a identificarlos oportunamente y a superarlos. Lo cierto es que la normativa existente, tanto legal como reglamentaria, los regula de forma estricta. Así, se establecen una serie de incompatibilidades y otras inhabilidades, aplicables a consejeros, pares evaluadores, directivos y personal de agencias, funcionarios de la CNA, etc.

En este punto, nuevamente lo que se observa es un claro desconocimiento del público general, respecto de esta regulación, marcado ciertamente por el escándalo protagonizado por un ex presidente de la CNA. Claramente, entonces no se respetó la normativa vigente. Cabe señalar que desde que empezó a operar el nuevo sistema (2007), el único caso en que se ha detectado un hecho

² Véase: <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/REFORMA%20.pdf>

en apariencia fraudulento, es el ya señalado. En este sentido, es necesario reconocer que la CNA, a partir de este escándalo y especialmente desde 2012 en adelante, ha realizado grandes esfuerzos por mejorar sus sistemas de autorregulación, cuestión reconocida por todo el sistema de educación. Adicionalmente, existen cuatro agencias que han recibido, en su conjunto, y en un período de 7 años, siete sanciones administrativas, lo que da cuenta de que el sistema de supervisión de la CNA funciona adecuadamente. De estas siete sanciones, cuatro nada tienen que ver con procesos de acreditación, sino que con cuestiones de mero carácter administrativo (atraso en la entrega de documentación a la CNA; término de funciones de una agencia, etc.). No debiera llamar la atención que existan estas sanciones, ya que se trata de un sistema nuevo, en el que tanto los regulados, como o los reguladores, aún están en pleno proceso de aprendizaje. Además, lo anterior, en el marco de un universo que ya supera ampliamente el millar de procesos de acreditación no parece suficiente para condenar al sistema de agencias en su conjunto.

Por cierto, es imposible evitar que personas vulneren las normas si se lo proponen; lo que procede es establecer las sanciones adecuadas y sobre todo los controles pertinentes para evitar que esto ocurra o detectar cualquier acto irregular.

La verdad es que los problemas del actual sistema son otros y tienen relación básicamente con cuatro aspectos:

- El foco en acreditación institucional por sobre carreras y programas (a partir de la vinculación de recursos públicos a instituciones acreditadas).
- La asignación de años de acreditación, semejando un ranking o escala de calificación.
- La falta de información pública respecto del funcionamiento y responsabilidades del sistema en su conjunto y de cada uno de sus actores.
- Un foco más bien punitivo, en desmedro de un proceso colaborativo de mejora continua.

Si bien pueden identificarse otros aspectos (como la revisión de los criterios de acreditación y la capacitación de los pares, en un registro único y público), estos son los asuntos más importantes y urgentes.

La vinculación de recursos públicos a la acreditación institucional, introducida por el Mineduc en el proyecto de ley original, tenía como objetivo principal incentivar la participación de las instituciones en el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad, además de establecer una condición de elegibilidad para la entrega de recursos públicos a las mismas. No obstante lo razonable de esto, la

medida generó un cambio radical en el foco de la acreditación, modificando el énfasis original de acreditación de carreras y programas hacia uno institucional, contradiciendo con esto la sugerencia de los expertos internacionales contratados en esa época por el Mineduc para asesorar el plan piloto, que señalaban claramente la necesidad de consolidar el sistema de acreditación de carreras y programas, antes de avanzar con la certificación institucional. Esto derivó en que la acreditación pasó de ser un proceso que busca el mejoramiento continuo, a uno pensado para asegurar la generación de recursos económicos (al menos la acreditación institucional), por cuanto aquellas instituciones que se acreditaran, aseguraban un financiamiento para gran parte de sus estudiantes.

El foco de la acreditación, en cuanto mecanismo de verificación y garantía de calidad educativa, debe volcarse a las carreras y programas. La acreditación institucional debe mantenerse por cierto, pero circunscrito en la evaluación de la gestión, en todas las áreas del accionar institucional, y no en el proceso formativo (propio de cada carrera y programa).

No obstante lo señalado, si la reforma educacional establece la gratuidad universal y se vincula gratuidad con calidad, tal como lo adelantó la Presidenta Bachelet: "Queremos que haya gratuidad, pero que, además, haya calidad, porque gratis y malo no lo necesita nadie"³, entonces lo que procede es exigir la acreditación de carreras (exigencia que puede ser copulativa con la acreditación institucional), como condición de entrega de recursos públicos para los estudios de los alumnos, dado que es a nivel de carreras y programas donde se garantiza una formación de calidad.

Respecto a la acreditación otorgada según una escala de años, su cuestionamiento es quizás el punto donde existe hoy mayor consenso. No hay dos opiniones en el sistema en cuanto a que fue un error establecer la actual escala de 2 a 7 años. Esto confunde a los usuarios y no se justifica (salvo

“¿PARECE SENSATO DAR GRATUIDAD A UNA CARRERA NO ACREDITADA, LE PARECE SENSATO?”.

(Declaración de Mario Waissbluth, Presidente de Educación 2020, en una entrevista dada a Tele13 Noche el 23 de julio de 2014)

para generar un ranking en ausencia de uno formal y oficial). Lo que corresponde es una acreditación binaria, como la que se aplica en otros sistemas. Se acredita o no se acredita. Puede tomarse el ejemplo de Estados Unidos, donde a nivel institucional la primera acreditación es por 5 años y las siguientes por 10, con seguimiento cercano y permanente de la agencia acreditadora. En el caso de la acreditación de carreras y programas se puede seguir un modelo similar, con una acreditación inicial, por ejemplo, por

³ El Mercurio, 23 de Julio de 2014.

3 años la primera vez y 5 para las siguientes, u otras alternativas.

Como ya se adelantó, gran parte de las críticas al sistema de acreditación se fundan en falta de información respecto de su origen, funcionamiento y actores. Llama la atención que buena parte de los cuestionamientos provengan desde las universidades tradicionales, toda vez que fueron académicos y expertos vinculados principalmente al CRUCh, los gestores del sistema. Además, si se observan las actuales bases de datos de consejeros y pares evaluadores, queda en evidencia una participación absolutamente mayoritaria de representantes de este sector, lo que ocurre en todos los niveles del sistema. Así, se puede decir con toda propiedad que el sistema funciona en sus distintos niveles mediante la participación de académicos y profesionales ligados principalmente a las universidades tradicionales, lejos por sobre la presencia o gravitación de actores del sector privado o del mundo de los institutos profesionales y centros de formación técnica.

Hay, en todo caso, una responsabilidad importante de la CNA respecto al desconocimiento popular sobre el sistema de acreditación. En efecto, el trabajo en este sentido ha sido muy escaso, cuando no nulo. Hace años que la CNA ni siquiera realiza el seminario académico anual (toda una tradición en la época de la CNAP). Incluso, agencias privadas han llenado ese espacio a través de congresos, seminarios o encuentros académicos de gran nivel; no obstante, ello debiera ser liderado por la propia CNA, como una forma más de dar a conocer el trabajo de los miles de pares evaluadores y consejeros del sistema. En justicia, cabe decir que también existe responsabilidad de las propias IES, ya que son ellas las depositarias de este sistema y las que debieran estar más interesadas en validarlo y fortalecerlo. Dicho de otro modo, ¿de qué sirve el enorme trabajo que realizan los académicos para lograr acreditar una carrera o institución, si en paralelo se coopera desde la misma institución, por acción u omisión, con el descrédito del sistema?

Por último, el mayor error del actual sistema fue asociarlo a un carácter más punitivo y de control, en vez de colaborativo y de promoción del mejoramiento continuo. Como se anticipó, esto tiene que ver con la ausencia de una superintendencia de educación superior, pero también con un cierto paradigma autoimpuesto desde la propia CNA, tal vez en reacción a algunos hechos puntuales del pasado, ya aludidos.

El sistema debe tender hacia un foco en la mejora y el seguimiento formal de acciones de mejoramiento, tal como ocurre en otros países. Esto implica, entre otros muchos aspectos, que la acreditación no acaba con el acuerdo o resolución respectiva, sino que continúa a través de un proceso de revisiones periódicas, durante la vigencia de la acreditación, todo con un énfasis colaborativo entre la institución y la agencia acreditadora.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Bases para una modificación de la actual ley de acreditación de Educación Superior (ley 20.129).

¿Qué acreditar?

En este punto, es preciso tratar de conciliar los enunciados políticos (lineamientos del programa de la Presidenta Bachelet), la opinión de ciertos referentes en educación y las necesidades de cambio, basados en el conocimiento y experiencia de los principales actores y usuarios del sistema.

Enunciados políticos:

Como se adelantó, la presidenta ha señalado: "Queremos que haya gratuidad, pero que, además, haya calidad, porque gratis y malo no lo necesita nadie"⁴.

En su programa, se observa además el siguiente enunciado: "Durante el presente período de gobierno se avanzará gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior hasta cubrir a los y las estudiantes pertenecientes al 70 por ciento más vulnerable de la población. Este derecho a estudiar gratuitamente, que podrán ejercer todos aquellos que cumplan con los requisitos de ingreso de la educación superior, será ejercido en toda institución que cumpla, entre otros aspectos, con estar acreditada, acatar estrictamente las normas que no permiten la existencia de lucro, estar incorporada a las nuevas normas sobre acceso de equidad, desarrollar programas de reforzamiento y acompañamiento para los alumnos vulnerables y regirse por el sistema de aranceles que determine el Ministerio de Educación"⁵.

En el mismo sentido, la mandataria en su mensaje del 21 de mayo de 2014 reiteró estas ideas fuerza al indicar: "Como base para estos cambios profundos en educación superior, la reforma contempla la modernización de la institucionalidad pública en este nivel, creando la Subsecretaría de Educación Superior, encargada de las definiciones de política para el sistema, con competencias claras y recursos necesarios para cumplir sus funciones, en especial, la fiscalización del uso de los recursos públicos y velar por que se cumpla la prohibición de lucro; y la Agencia de la Calidad de la Educación Superior, responsable de la acreditación y de velar por la calidad de todos los niveles de la educación superior, estableciendo, por tanto, las necesarias distinciones entre el sistema universitario y el de formación técnico profesional —Centros de Formación Técnica, CFT, e Institutos Profesionales, IP."⁶ Adicionalmente, y continuando en la línea argumental señalada, la mandataria agregó en dicho discurso de 2014: "La reforma avanzará para hacer de la educación superior un derecho social efectivo, estableciendo garantías explícitas para los ciudadanos tanto en materia de acceso como de

⁴ El Mercurio, 23 de Julio de 2014.

⁵ <http://michellebachelet.cl/programa/>

⁶ http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_sectorial_ministerio-educacion.pdf

calidad y financiamiento, con un trato preferente a los y las estudiantes de menores ingresos. Para cumplir con dichas garantías, se requerirá de un Estado activo tanto en la entrega directa de servicios educativos como en la estricta fiscalización de los oferentes. Para ello se pasará a un modelo de financiamiento institucional para las capacidades básicas de docencia e investigación científica, esenciales para una docencia de excelencia, en el que los fondos se asignarán por criterios de calidad”.⁷

Como se desprende de estas palabras de la mandataria, la gratuidad está íntimamente vinculada con la calidad. Es decir, estableció una directa relación entre recursos (gratuidad) y acreditación (calidad), pues no puede ser posible que se le entreguen recursos a las IES que no provean una garantía razonable de su calidad. En otras palabras, la gratuidad no es gratis (al menos para las IES), sino que debe ser contra alguna contraprestación, cumplimiento de requisitos y condiciones que las constituyan en hábiles para usar recursos públicos. De allí se desprende la intención del Gobierno de fiscalizar el lucro en las universidades, entendido como un aprovechamiento individual de recursos que, dado su origen público, están destinados al bienestar social.

“NO PUEDE IGNORARSE QUE ES EN EL NIVEL DE LA EVALUACIÓN DE CARRERAS DONDE SE PRODUCEN EFECTOS IMPORTANTES, QUE PODRÍAN PERDERSE SI SE ABANDONA EN FUNCIÓN DE LA ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL”.

(María José Lemaitre, Informe de Educación Superior en Iberoamérica, CINDA 2012)

No obstante la claridad de lo señalado por la mandataria, cabe la siguiente pregunta: ¿Respecto de cuál calidad (o nivel) se asociará la entrega de educación gratuita? ¿Aseguramiento de la calidad institucional o garantía de calidad respecto de la formación que reciben los estudiantes en las carreras y programas que cursan?

Es en este punto donde debe centrarse el análisis. Ya se dijo al inicio de este documento que el foco de la acreditación como garantía de calidad debe

estar en las carreras y programas y no a nivel institucional. Así lo ratifican estudios y expertos sobre la materia. A modo de ejemplo, el Presidente de Fundación Educación 2020, Mario Waissbluth, en una entrevista dada a Tele13 Noche⁸ el 23 de julio de 2014, formuló a su entrevistadora una contra pregunta, respecto del tema en cuestión: “¿Parece sensato dar gratuidad a una carrera no acreditada, le parece sensato?”. Luego, ante la siguiente pregunta de la periodista “¿financiar la gratuidad solamente de aquellas carreras acreditadas?”, Waissbluth responde: “es lo que está en el programa de gobierno, eso es lo que dice por Dios”. Efectivamente, no parece sensato entregar recursos

⁷ http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_sectorial_ministerio-educacion.pdf

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=ZDt5tdNJ8-4>

públicos (gratuidad) para que los alumnos estudien carreras sobre las que no se tiene certeza de su calidad. Porque lo peor que podría pasar en un futuro cercano, es que descubriéramos que el país gastó miles de millones de dólares en estudiantes que cursaron carreras o programas de mala calidad. Eso sería inaceptable y constituiría un escándalo de proporciones, con un daño irreparable a esos estudiantes, el erario nacional y a la sociedad en su conjunto.

Por ello, debe asociarse la gratuidad a la verificación de calidad de las carreras y programas y no solo a nivel institucional, pues la experiencia ha demostrado que no porque una IES esté acreditada, todas sus carreras y programas cumplen de igual manera con los mínimos criterios o estándares de calidad. Efectivamente, hoy existen instituciones bien acreditadas institucionalmente (5 o más años de acreditación), pero que presentan carreras de pregrado y programas de postgrado cuya acreditación ha sido rechazada. No se puede hacer una correlación lineal y automática entre acreditación institucional (evaluación general de una institución) y acreditación de carreras y programas (calidad del proceso formativo).

Pero esto, que parece obvio, no resultará fácil de incorporar en el nuevo proyecto de acreditación o de financiamiento. En efecto, existen posturas, como el ex Jefe de la División de Educación Superior del gobierno del Presidente Piñera y ex Rector de la Universidad Católica de Temuco, Alberto Vásquez, que ha planteado⁹ que resultaría muy complejo acreditar las carreras dado su número, por lo que sería más conveniente focalizar en la acreditación institucional, integrando la evaluación de algunas unidades intermedias.

Lo señalado por Vásquez se fundamenta únicamente en la variable económica (recursos destinados a la acreditación, por parte de cada IES), ya que desde el punto operativo no hay duda de la eficiencia del sistema. Efectivamente, existe gran número de carreras en Chile (se habla de 3000 a 7000, o incluso más, dependiendo de la fuente o base a considerar). Sin embargo, y contradiciendo con evidencia empírica la postura de Vásquez, hay dos instituciones que al primer semestre de 2014 presentaban el 100% de sus carreras acreditables, acreditadas (existen requisitos de elegibilidad mínimos para presentarse a proceso).

A modo de evidencia, la siguiente tabla presenta el porcentaje de carreras acreditadas de un grupo de IES, con información disponible al primer semestre de 2014.

⁹ Seminario internacional, El Aseguramiento de la Calidad: ¿Práctica Ritual o Efectos Reales?, Ponencia: Acreditación en la Educación Superior Chilena: Efectos Institucionales y Propuestas de Mejora, autor Alberto Vásquez, N° 14, año 2010, ISBN: 978-956-7434-27-5. http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionSeminario/seminario_detalle.aspx?idPublicacion=69

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR	%
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE)	100
Universidad Católica del Maule (UCM)	100
Instituto Profesional DUOC (DUOC-UC)	90
Universidad Austral de Chile (UACH)	88
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV)	78
Universidad Católica del Norte (UCN)	75
Universidad del Bío Bío (UBB)	75
Universidad Central (UCEN)	73
Universidad de San Sebastián (USS)	73
Universidad de Talca (UTAL)	70
Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH)	70

Fuente: información proporcionada por las propias IES

(La información entregada en esta tabla puede sufrir variaciones, ya que la acreditación es un proceso dinámico, por lo que año a año estos porcentajes varían de institución a institución).

¿Qué se puede concluir a partir de lo indicado en la tabla? Que la acreditación de todas las carreras, o su gran mayoría, es perfectamente posible y viable; solo requiere la voluntad política de las IES y poner los recursos económicos en asegurar calidad, por sobre gastos en otros ítems, como publicidad y marketing. La calidad no es gratis, ni siquiera es barata, pero es sin duda la mejor inversión que pueden realizar las IES en beneficio de sus estudiantes.

Respecto a la segunda parte del planteamiento de Vásquez y otros¹⁰ que propone “establecer mecanismos que permitan integrar la acreditación institucional y de carreras”¹¹, cabe indicar que esa idea era parte fundamental del fallido proyecto de ley del gobierno de Piñera¹². Este proyecto planteaba una acreditación por paquete, esto es, en un solo acto acreditar y evaluar a la institución, las carreras de medicina y pedagogía y dos carreras de distintas áreas de estudio en cada nivel que la institución imparta títulos (una de pregrado y una de postgrado), elegidas aleatoriamente, llegándose al extremo, como indicaba el artículo 48 del proyecto de ley, de establecer: “Para todos los efectos legales que exigen a determinadas carreras y programas estar acreditados, se entenderá

¹⁰ http://www.vertebralchile.cl/img/pdf/fortalecimiento_desarrollo.pdf (Vertebral es una organización que reúne a los IP y CFT acreditados)

¹¹ En la página 19 de su documento de propuestas denominado Re fortaleciendo la Educación Superior Técnico Profesional señala: Coordinar los procesos de acreditación institucional y de carreras: En la línea de aumentar la cobertura, eficiencia y sustentabilidad de los procesos de acreditación entre instituciones de ESTP, se propone establecer mecanismos que permitan integrar la acreditación institucional y de carreras. Actualmente, el nivel de cobertura de la acreditación de carreras es bajo y el esfuerzo que significaría acreditar todas las carreras impartidas a nivel nacional es alto. La coordinación de ambos procesos de acreditación permitiría alcanzar economías de escala y reducir los costos asociados, los que son prohibitivos para muchas instituciones de ESTP.

¹² <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/File/2012/Lanzamientoprojectodeleyacreditacion.pdf>

que todo programa o carrera impartido por una institución acreditada, se encuentra acreditado”.¹³ Con el cambio de gobierno, este proyecto fue retirado del Congreso por la Presidenta Bachelet. Sin embargo, y en forma inexplicable, el documento “Documento de Trabajo Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior”¹⁴, presentado en julio de 2015 por el Mineduc, retoma la idea del gobierno de Piñera que tiende a eliminar o al menos desmerecer la acreditación de carreras y avanzar hacia un sistema de acreditación integrada, señalando que para garantizar la calidad de la totalidad de la oferta educativa de una institución bastaría con la acreditación institucional, conjuntamente con la evaluación de unas pocas carreras. Esto, no sería creíble dentro ni fuera del país.

Si esta idea se aprueba, el día de mañana cientos o miles de jóvenes ingresarán a estudiar (sin siquiera saberlo) a carreras cuya calidad nunca ha sido efectivamente evaluada; o peor aún, a carreras cuya acreditación ha sido rechazada, lo que constituiría un engaño y en verdad una estafa pública de proporciones, avalado por el Estado de Chile. Si adicionalmente esos alumnos cursan esa carrera con gratuidad, la estafa se extendería a toda la sociedad, que la financió con sus impuestos. Cabe hacerse la misma pregunta de Educación 2020: “¿Parece sensato dar gratuidad a una carrera no acreditada, le parece sensato?”. La respuesta ya la dio la Presidenta Bachelet: “Gratis y malo no lo necesita nadie”.

La calidad no se genera por decreto o por ley y la acreditación no se puede hacer extensiva por secretaría.

Como si no fuera suficiente argumento lo indicado, la factibilidad técnica de llevar adelante esta acreditación integrada es mínima, tal como lo ha indicado la propia CNA¹⁵: “... la Comisión estima de difícil implementación la idea de hacer ambos procesos simultáneamente: las visitas se harían muy extensas, los comités de pares muy numerosos y de complicada coordinación. Además, sería tensionante en extremo para las IES...”

Efectivamente, lo indicado por la CNA es correcto. A modo de ejemplo: para una institución que impartiera cinco carreras de Educación, más Medicina, con oferta de postgrado y alcance global en tan solo siete áreas del conocimiento, y considerando solo tres sedes, el equipo evaluador externo, si se quiere ser serio, debería estar constituido por 35 a 45 pares evaluadores. ¿Cuántos días tomaría

¹³ Véase Proyecto de Ley Que Crea la Agencia Nacional de Acreditación y Establece un Nuevo Sistema de Acreditación, Santiago, 08 de Enero de 2013. Mensaje N° 498-360/

http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=9179&tipodoc=mensaje_mocion

¹⁴ <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/File/2015/Documento%20Difusion%20Reforma%20.pdf>

¹⁵ <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/REFORMA .pdf>

una visita de estas proporciones, si para una visita de acreditación institucional hoy se contemplan cuatro evaluadores y tres a cuatro días de visita? ¿Qué pasaría si una o más carreras no acreditan? ¿Se entenderían no acreditadas todas las carreras de la institución? ¿Qué pasaría si se rechaza la acreditación de uno de sus posgrados? ¿Qué garantías objetivas y evidencias duras tendrán los estudiantes y la sociedad de que el resto de las carreras de pregrado y programas de postgrado que ofrece la institución cumplen efectivamente con criterios mínimos de calidad, si no han sido evaluados? La idea de una acreditación integrada, como la que señala el documento del Mineduc, atenta contra los principios básicos de calidad, es inviable en la práctica y significaría un retroceso enorme en materia de aseguramiento de la calidad.

En consecuencia, parece evidente que la única manera de comprender la vinculación entre gratuidad y calidad, es a través de la verificación (vía acreditación) de la calidad y pertinencia de las carreras y programas. Y para que no quede duda respecto del nivel que requiere verificación de calidad, dado el impacto en la formación de los estudiantes, se puede citar el siguiente estudio del Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, que abordó el Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica¹⁶, cuyos editores fueron María José Lemaitre y María Elisa Zenteno, desarrollado con el apoyo de la Unión Europea a través del Programa ALFA, en donde se sostiene: “No puede ignorarse que es en el nivel de la evaluación de carreras donde se producen efectos importantes, que podrían perderse si se abandona en función de la acreditación institucional. En efecto, el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación de programas o carreras pone la preocupación por la calidad en la base del sistema de educación superior y asegura el involucramiento de los actores principales (docentes, estudiantes, administrativos), facilitando así la generación de una cultura de la calidad en un nivel en que la acción de mejoramiento es más directa, concreta y visible. Por otra parte, lo que muchos de los usuarios necesitan es información sobre la calidad de los programas: estudiantes, padres de familia, empleadores, quieren conocer qué programas son confiables, y cuáles no, y la información a nivel institucional no agrega mucho al conocimiento intuitivo disponible a ese nivel. Para las instancias que promueven la movilidad de estudiantes, de académicos, de profesionales, la información más significativa nuevamente se encuentra a nivel de programas o carreras, más que de instituciones”¹⁷.

Otro informe relevante que ratifica lo señalado es el Estudio Exploratorio sobre efectos de la Acreditación Institucional en la calidad de la Educación Superior preparado para la CNA en donde se señala, respecto de los efectos de la acreditación institucional en la docencia de pregrado: “Estos

¹⁶ Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica, Educación Superior Informe 2012, CINDA. <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Aseguramiento-de-la-calidad-en-Iberoamérica-2012.pdf>

¹⁷ Aseguramiento de la calidad en América Latina: tendencia y desafíos, María José Lemaitre y Rodrigo Mena, pág.49, del Texto: Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica, Educación Superior, Informe 2012, CINDA.

efectos no son producto exclusivo de la Acreditación Institucional. En ese sentido, todos los entrevistados reconocen que es un conjunto de factores los que confluyen para que se produzcan modificaciones en esta área. Al respecto se menciona, por ejemplo, el proceso de Acreditación de Carreras o la implementación del modelo de Formación por Competencias como factores clave en las modificaciones que se realizan en docencia.” Y luego se indica: “el proceso de Acreditación de Carreras, cuyo resultado impacta directamente en las mejoras en los currículos y en los mejoramientos introducidos a nivel del proceso de Enseñanza-Aprendizaje y la definición de Perfiles de Egreso”, y de destaca: “la importancia de los procesos de Acreditación de Carreras como elemento que potencia a la Acreditación Institucional en la instalación de procedimientos de autorregulación”¹⁸.

Más recientemente, una investigación¹⁹ del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas de la Educación (CEPPE) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, realizada para analizar el impacto de la acreditación en las carreras de Pedagogía, señala entre otras cosas que “...evidenció que para académicos y jefes de carrera de Pedagogía en Educación Básica, la acreditación (de carreras) y los estándares para egresados son las dos iniciativas públicas que mayor impacto han tenido en los cambios realizados últimamente en las carreras” - agregando luego que - “...los entrevistados y encuestados reportan que la acreditación (de carreras) tiene un impacto mayor en aquellas relacionadas con infraestructura, dotación docente y sistemas de monitoreo e información...”. Finalmente, el análisis concluye: “Este estudio exploratorio mostró que mientras la acreditación (de carreras) es una medida considerada de alto impacto al interior de las instituciones donde se

“... EN RELACIÓN A LA ACREDITACIÓN DE CARRERAS, LA COMISIÓN ESTIMA QUE DEBERÍA MANTENERSE EL MECANISMO DE AGENCIAS, SIEMPRE QUE SE IMPLEMENTEN CAMBIOS SUSTANCIALES EN LA OPERACIÓN DE LAS MISMAS”

(Opinión de la CNA sobre el proyecto de reforma de la Educación Superior del gobierno)

imparten programas de pedagogía básica, destacándose su relevancia en los sistemas de aseguramiento de la calidad y en aspectos relacionados con infraestructura y planta docente, los estándares han influido en los procesos de mejoramiento de las carreras de Pedagogía en Educación Básica...”.

El énfasis entonces debe estar en la acreditación de carreras por sobre la certificación institucional. Así también se infiere del siguiente

planteamiento del Coordinador de Educación 2020, fundación invitada al Plan de Participación Ciudadano del Mineduc para la reforma educacional, Mario Waissbluth: “Sobre esta última

¹⁸ Informe Final, “Estudio exploratorio sobre efectos de la Acreditación Institucional en la calidad de la educación superior en Chile”

IpsosChile para Comisión Nacional de Acreditación, Santiago, Abril de 2010 <http://www.cnachile.cl/Paginas/Documentos-de-Interes.aspx>

¹⁹ http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/notas/notas_educacion_julio_2015.pdf

(gratuidad) un objetivo a nuestro juicio deseable, si la educación es un derecho como lo es en muchos países (gratuidad), dos temas: el primero es que un 75% de las carreras en distintas sedes no está aún acreditada, un buen porcentaje de ellas es una oferta totalmente espuria, y por ende pretender gratuidad universal en plazos breves es imposible. El segundo es que la gratuidad "total" para 1,3 millones de estudiantes costaría del orden de US\$ 4-5 mil millones anuales adicionales, lo mismo que la reforma escolar y preescolar, que es bastante más urgente. Los números no cuadran en el corto y mediano plazo"²⁰. De la cita de Waissbluth se desprenden dos ideas: antes de entregar gratuidad se debe avanzar en la acreditación de ese 75% de carreras que aún no son evaluadas, porque se desconoce su nivel de calidad. ¿Cómo se va a entregar gratuidad para que los jóvenes estudien en carreras de baja o nula calidad? Y agrega, como segunda idea: los cálculos del Gobierno están mal, pues claramente el financiamiento requerido para la gratuidad total y universal (en educación superior) es mucho mayor al proyectado.

A partir de los datos entregados por Waissbluth, se puede avanzar en la respuesta a una pregunta fundamental: ¿Se entregarán recursos públicos, a modo de educación gratuita, para estudiar cualquier carrera (y de inmediato)? O se condicionará su entrega a la garantía de calidad dada por la acreditación. La respuesta parece obvia y vendría a solucionar, además, otro de los grandes problemas que enfrenta actualmente esta reforma educacional: la disposición (no inmediata) de los recursos necesarios para su correcta y total implementación.

Durante el mes de julio de 2015, el Gobierno, a través del Mineduc, sinceró una situación por muchos ya anticipada: Los recursos disponibles hoy no alcanzan para la gratuidad total y universal, según el alcance y plazos originales del proyecto. A partir de ello, hemos sido testigos de un discurso cambiante y errático por parte del Mineduc.

Dado que los recursos no alcanzan, se han improvisado diversas fórmulas para dar inicio a la gratuidad, lo que a la fecha de este estudio, y de no mediar cambios en la postura oficial, significará que la gran mayoría de los alumnos más necesitados quedará fuera de tal beneficio. Y si bien se han esgrimido variadas razones para justificar la decisión de acotar la gratuidad sólo a los alumnos de un cierto tipo de institución (utilizando un criterio sin anclaje efectivo en indicadores de calidad, no obstante lo declarado por la Presidenta Bachelet), es claro que la razón de fondo está vinculada a la falta de recursos.

²⁰ Mario Waissbluth, entrevista en el diario Electrónica El Pulso: <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2014/07/5-47299-9-mario-waissbluth-dudo-que-en-seis-anos-logremos-gratuidad-universal-en-educacion.shtml>

Como hoy solo está acreditado cerca de un 25% de la oferta de carreras, la vinculación de la entrega de recursos contra garantía explícita de calidad (acreditación de la carrera) no solo parece sensata, sino que solucionaría el mayor problema que enfrenta hoy este proyecto, dándole tiempo al Gobierno para generar los recursos necesarios para llegar al 100% de cobertura de gratuidad, conforme avance la implementación de la reforma tributaria, al mismo tiempo que las IES debieran avanzar garantizando la calidad de todas sus carreras, vía la acreditación de las mismas.

En consecuencia, en base a lo señalado por la Presidenta Bachelet, a las conclusiones de diversos estudios, a la opinión de expertos sobre la materia, a la real disponibilidad de recursos económicos y al conocimiento y experiencia acumulada, cabe entender que la vía para establecer gratuidad es a través de la acreditación de las carreras, lo que significaría no sólo una garantía al Estado y a los estudiantes, sino un medio efectivo y verificable para el mejoramiento constante de la educación.

¿Quién debe acreditar?

Establecido lo anterior, es necesario dilucidar a quién le correspondería llevar a cabo esta labor de acreditación. ¿Un organismo único de carácter estatal o un conjunto de organismos, estatales y privados? En este punto, tenemos el conocimiento y la experiencia acumulada necesaria para responder la pregunta: Un organismo único de carácter estatal no es capaz de dar respuesta oportuna a tamaño desafío.

Durante el proyecto piloto de la CNAP (1999-2006) quedó plenamente demostrado que se requiere la colaboración de organismos especializados (adicionales a la agencia central y estatal) para desarrollar los procesos de acreditación de carreras y programas.

La CNAP en el transcurso de cinco años alcanzó a desarrollar solo 375 procesos de acreditación de carreras²¹, mientras en el mismo lapso de tiempo las agencias de acreditación especializadas han sido capaces de evaluar más de 1.000 carreras²²; es decir, casi triplicaron la capacidad operativa del organismo estatal.

Es claro y evidente que terminar con el sistema de acreditación vía agencias especializadas no solo sería un error desde el punto de vista operativo, implicaría tirar a la basura un enorme conocimiento y experiencia adquiridos por estos organismos durante los últimos años, riesgo que ya hizo presente

²¹ Véase: Documentos de la CNAP 1999-2007, Editado por la Comisión Nacional de Pregrado, Ministerio de Educación, año 2007.

²² Información extraída de la Página Web de la CNA, <http://www.cnachile.cl/Paginas/buscador-avanzado.aspx>

el ex Presidente del CNED, Ignacio Irrarrázaval²³, durante la tramitación del fallido proyecto de Sebastián Piñera. Recientemente, la CNA ha manifestado una opinión²⁴ en la misma línea: "...en relación a la acreditación de carreras, la Comisión estima que debería mantenerse el mecanismo de agencias, siempre que se implementen cambios sustanciales en la operación de las mismas..."

¿Qué sentido tendría entonces terminar con el sistema de agencias, más allá de dar en el gusto a ciertos grupos que, como se dijo, por falta de información o simples prejuicios, cuestionan su participación?

Con todo, y no obstante la demostrada utilidad y necesidad de mantener a las agencias privadas en el sistema, no se puede desconocer que por el sólo hecho de tratarse de organizaciones con fines de lucro, los cuestionamientos continuarán. La solución entonces pasa por establecer, como condición para seguir operando, la reformulación de estas sociedades en el sentido de transformarse en fundaciones o corporaciones de derecho privado (sin fines de lucro), como lo señala la CNA en su informe de junio de 2015²⁵. Para ello debiera establecerse un plazo razonable para que las agencias puedan hacer el cambio señalado.

Adicionalmente, y para garantizar la entrega de un servicio adecuado, actualizado y de calidad, se debería exigir a dichas agencias acuerdos de colaboración o incorporación a entidades internacionales de prestigio en el ámbito de la acreditación y el aseguramiento de la calidad (INQAAHE, International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education; u otras). En la misma línea, debieran someterse no sólo a la fiscalización permanente de la CNA o de la nueva agencia de calidad de la educación superior que la reemplace, sino que también y en forma complementaria, a la evaluación por parte de estas entidades internacionales, o en su defecto, por expertos extranjeros, reconocidos y validados por la institucionalidad encargada del aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Dado que estas agencias realizarían una función pública, delegada por el Estado en beneficio del sistema, hay ciertos ámbitos que debieran, por transparencia, quedar en control estatal. Uno de ellos es el control, validación y capacitación de los pares evaluadores, lo que debiera hacerse a través de la creación de un registro nacional (público) de pares evaluadores. De esta forma se garantizaría, a todo evento, la idoneidad de los evaluadores, una cierta equivalencia en sus capacidades y procesos

²³ Informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia Y Tecnología del Senado, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación de las instituciones de educación superior. Boletín N° 8.774-04.

²⁴ <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/REFORMA%20.pdf>

²⁵ <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/REFORMA%20.pdf>

de actualización permanentes. Las agencias entonces solo podrían utilizar pares evaluadores de este registro, para desarrollar sus procesos. Es preciso reconocer que algunas de las agencias que hoy operan en el sistema (AcreditAcción y Qualitas), han planteado esta idea a la propia CNA al menos desde 2009.

Respecto al método de contratación de las agencias por parte de las IES, para terminar con las sospechas (infundadas) de clientelismo, existe ya una propuesta (desde la CNA) que establece que la asignación de cada proceso hacia la agencia acreditadora la haría la propia CNA²⁶ sin participación de las IES. Sin embargo, esta fórmula no parece adecuada. Desde ya se abriría un nuevo espacio de sospecha sobre el sistema. No faltarán las voces que llamen a dudar de los criterios de designación, lo que pondría nuevamente en tela de juicio a la CNA y al sistema en su conjunto: ¿Con qué criterios la CNA distribuiría los procesos entre las agencias? ¿Podrán las IES vetar agencias, o estarán obligadas a trabajar con la que determine la CNA? ¿Y si pudieran vetar a las agencias, qué criterios serían los aceptables para ello? ¿Podrán las agencias abstenerse de trabajar con ciertas instituciones, y bajo qué causales?

Adicionalmente, la idea de la CNA no considera algo muy relevante: las IES del Estado están sometidas a las regulaciones de la Contraloría, lo que implica que la contratación de las agencias acreditadoras debe realizarse vía licitación pública y no por otro mecanismo. En efecto, las IES estatales hace mucho tiempo que contratan los servicios de acreditación a través del sistema de licitaciones del Estado. Así, la designación de agencias solo afectaría a las instituciones privadas, lo que sería discriminatorio y probablemente no sería aceptado por éstas. Parece más razonable avanzar en otra línea, cual es que la contratación de las agencias sea a través de licitaciones públicas y transparentes, sin intervención directa de la CNA ni de ningún otro organismo regulador. A falta de un sistema de licitación abierto a las instituciones privadas, la CNA (u otro organismo) podría fácilmente crear un sistema similar a Mercado Público, de tal forma que las IES privadas contraten a las agencias vía licitaciones, de igual forma que lo hacen hoy las IES estatales.

¿Cómo acreditar?

Resuelta ya las dos preguntas anteriores, es preciso hacerse cargo de un tercer aspecto relevante: ¿Cómo llevar adelante estos procesos? La respuesta implica un abordaje desde distintas variables:

Desde la metodología. La experiencia acumulada nos permite establecer que en este punto no hay mayor espacio a la innovación y tampoco parece necesario avanzar en ello.

²⁶ <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/REFORMA%20.pdf>

Los principales y tradicionales sistemas de acreditación del mundo utilizan un modelo de acreditación mixto, esto es autoevaluación de la institución y/o unidad académica y verificación externa independiente, vía la visita en terreno de pares evaluadores²⁷.

No obstante, se pueden proponer algunas modificaciones al actual modelo, por ejemplo: Analizar la viabilidad de limitar a dos los evaluadores por carrera a visitar, como también evitar la revisión de aspectos, unidades o situaciones ya revisadas previamente a través del proceso de acreditación institucional. Otro aspecto a revisar, es la posibilidad de acreditar en conjunto carreras relacionadas, vale decir que compartan aspectos comunes (curriculares, recursos), dependientes de una misma unidad mayor. Como lo señalan María José Lemaitre y Rodrigo Mena: “Es interesante explorar la experiencia de la acreditación de carreras de grado de Coneau, en Argentina, que al evaluar de manera transversal todos los programas de un área determinada puede obtener ahorros significativos en el número de evaluadores, mejorando de paso la consistencia de las decisiones mediante reuniones ‘ad hoc’ de los que participaron en los procesos evaluativos. Estas y otras experiencias debieran sistematizarse y analizarse precisamente desde el punto de vista de la necesidad de mejorar la sustentabilidad de los procesos de evaluación de carreras”²⁸.

De esta forma podrían bajar los costos, tiempos y complejidad de la evaluación externa, sin comprometer la profundidad y calidad del trabajo a desarrollar. En cualquier caso, de adoptarse un modelo como el indicado, debiera dejarse abierta la opción para que las propias IES determinen si desean acreditar sus carreras de forma individual (como ocurre hoy), o conformando un conjunto razonable.

Desde los criterios o estándares de acreditación y guías de trabajo. No cabe duda que un aspecto que requiere revisión, y sobre todo actualización, son los llamados criterios de acreditación. Actualmente se trabaja con documentos que datan, en algunos casos, de hace más de una década, lo que en el mundo de la educación y particularmente los procesos de formación inicial, es demasiado tiempo (Los organismos de acreditación institucional norteamericanos los revisan cada 6 – 7 años). Es preciso revisar todos los criterios, actualizarlos y simplificarlos. Cabe reconocer que la CNA ha avanzado parcialmente en esta materia, proponiendo nuevos criterios (generales) de acreditación de pregrado (entrarían en vigencia en 2016). Del mismo modo, todo indica que del actual foco en la evaluación de insumos y procesos, debiera variar hacia los resultados, y enfatizar los

²⁷ Primera Parte: Educación superior y aseguramiento de la calidad en Iberoamérica y Europa. Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica, Educación Superior, Informe 2012, CINDA

²⁸ Aseguramiento de la calidad en América Latina: tendencia y sueños, María José Lemaitre y Rodrigo Mena, pág. 49, del Texto: Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica, Educación Superior, Informe 2012, CINDA.

procesos e insumos que sean determinantes en los resultados. En este punto entonces, debiera considerarse la creación de un conjunto de estándares (diferenciados por tipo de institución y de carrera), complementarios a los criterios de acreditación.

También es preciso y quizás más urgente, simplificar las guías de trabajo que deben utilizar las carreras para desarrollar sus procesos de autoevaluación, a fin de hacerlas más simples y claras, y para diferenciarlas por tipo de institución y de carrera.

Desde los plazos de la acreditación. Existen pocos temas donde se observa mayor consenso para innovar que en este. La actual acreditación con escala de años de vigencia constituye un error. Sin embargo, el consenso desaparece al momento de plantear solución al problema. Básicamente existen tres posturas:

1. Mantener la escala, pero limitándola a dos tramos: Esto es acreditación parcial o condicional por años (3 años han planteado algunos) y acreditación total (6 años se ha propuesto).
2. Establecer una acreditación basada en una nomenclatura diferente, parecida a la que utilizan las empresas calificadoras de riesgo (AAA, AA+, BBB, BB-), asociándola al grado de cumplimiento de los criterios y estándares de acreditación.
3. Una acreditación binaria (acredita/no acredita), como la que existe en algunos países. Se propone una acreditación inicial, digamos, por 3 años y la siguiente por 5. Sólo en el caso de la primera acreditación se establece un plazo menor, pues un elemento fundamental del aseguramiento de la calidad lo constituye la capacidad efectiva de autorregulación, y sólo es posible verificar la existencia y efectividad en aquello, a partir de un segundo proceso de acreditación.

Las dos primeras opciones mantienen el fondo del problema actual, esto es establecen la acreditación diferenciada, vía escala, lo que de inmediato se asocia a un ranking (cuestión que debiera evitarse a toda costa).

Lo correcto es entender la acreditación como la verificación externa respecto del cumplimiento o no cumplimiento de un conjunto de criterios y/o estándares previamente establecidos y aceptados. No corresponde entonces hablar de acreditación parcial o condicional, menos de una clasificación al estilo de Wall Street. Se cumple o no se cumple con los criterios de acreditación y por lo tanto, se acredita o no se acredita.

Esta posición cobra aún más sentido si se vincula la entrega de recursos públicos (a modo de educación gratuita y de calidad) a la acreditación de las carreras, como condición de elegibilidad.

Dicho de otro modo, ¿es sensato entregar fondos públicos para estudiar una carrera que cumple sólo parcialmente con los criterios de calidad, o peor aún, que ha sido acreditada condicionalmente?

Una acreditación binaria por periodos de 5 años viene a solucionar otro problema: la planificación y asignación de recursos de las IES para estos procesos. En efecto, al tener claridad de los plazos, las IES podrán planificar y presupuestar los recursos necesarios para cumplir con sus metas en este sentido, cuestión que hoy día resulta tremendamente difícil dada la incertidumbre de los resultados, en cuanto a la escala de años de acreditación.

Desde los costos del proceso de acreditación. En este punto cabe distinguir dos tipos de costos, los directos o externos asociados a la acreditación de la carrera (pago del arancel a la agencia acreditadora) y los indirectos, asociados al mejoramiento de la carrera para satisfacer los estándares y criterios.

Respecto del primer costo, cabe señalar que el arancel actual para la acreditación de una carrera bordea los 8 millones de pesos. Como ya se adelantó en este documento, existen diferentes mecanismos que se pueden aplicar para disminuir este costo. Adicionalmente, si se adopta una acreditación binaria por 5 años, a largo plazo, el costo para las IES inevitablemente disminuye, dado el mayor espacio tiempo entre un proceso y otro. Sin embargo, y no obstante es claro que los costos debieran bajar, cabe la pregunta de fondo: ¿Es realmente caro o no acreditar una carrera? La respuesta debe construirse en base al costo - beneficio del proceso, pero también comparativamente. Así, un buen proceso de acreditación, con plazo de 5 años de duración (a razón de 8 millones de pesos actuales), dividido en el período, da 1,6 millones por año. En términos comparativos, esto significa que con la matrícula de sólo un alumno (0,5 o menos en el caso de carreras con aranceles más elevados), se financia el proceso de acreditación de la carrera completa. Si se prefiere, puede hacerse el ejercicio respecto de lo que gastan en promedio las IES en publicidad y marketing todos los años.

Dicho de otro modo, la acreditación no es cara. Lo que ocurre es que la asignación de los recursos de algunas IES muchas veces focaliza el gasto en otros ítems. Como lo señaló el Rector de la Universidad de Valparaíso, Aldo Valle: "Muchos recursos terminan en publicidad, inmobiliarias o empresas relacionadas"²⁹.

En cuanto al segundo tipo de gasto asociado, aquel que se vincula a la superación de un conjunto de debilidades, ya lo señaló Sergio Bitar, ex ministro de Educación, durante la tramitación de la actual

²⁹ La Tercera, 1 de agosto de 2014

ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (20.129): "En cuanto a los reparos que han sido formulados por la supuestas cargas económicas que impondría la acreditación a las instituciones, ha quedado demostrado que se trata de costos marginales. El verdadero costo para las instituciones radica en las inversiones que deberán realizar para mejorar sus deficiencias y apostar decididamente por la calidad de su enseñanza, en concordancia con proyectos serios de desarrollo institucional. Los recursos que el Estado eventualmente comprometa deberán estar justificados por proyectos institucionales que garanticen un mejoramiento cualitativo. Así, se propende a la eficiencia del gasto público³⁰.

Si bien lo indicado por Bitar aludía a la acreditación institucional, opera el mismo principio para la acreditación de carreras y programas.

CONCLUSION

Este documento aborda la acreditación desde una perspectiva histórica, técnica, económica y política. La experiencia acumulada, los estudios sobre la materia y la fuerza de la realidad establecen, sin espacio a dudas, que la acreditación de carreras ha aportado al mejoramiento de la oferta educativa de las IES, a la vez que implica una garantía razonable de los niveles de calidad de las carreras y programas. En consecuencia, no existen bases sólidas para eliminar o desmerecer este proceso. La acreditación de carreras debe mantenerse y más aún, incentivarse. Asimismo, resulta altamente inconveniente e inviable avanzar hacia una acreditación institucional integrada, por las razones ya expuestas. El actual sistema mixto (CNA - agencias especializadas) ha dado prueba de su eficiencia y, no obstante ciertas modificaciones a considerar, las agencias especializadas (transformadas en corporaciones sin fines de lucro) muy bien pueden seguir operando como agentes coadyuvantes del Estado en esta materia.

Respecto de la gratuidad, no cabe duda de que debiera condicionarse su entrega a la calidad de las carreras, vía la acreditación de las mismas, además del cumplimiento de otros requisitos a definir. No es posible entender ni aceptar que, con fondos de todos los contribuyentes, se financien estudios en carreras de baja calidad o no acreditadas. Aquello simplemente no resiste ningún análisis serio.

Es evidente y existe consenso a nivel nacional que el proceso de reforma a la Ecuación Superior ha sido desarrollado por el Gobierno de manera poco prolija. En este sentido, aún es tiempo para que se considere la opinión y experiencia de los agentes activos del sistema de aseguramiento de la calidad (CNA, agencias especializadas, IES, CNED, pares evaluadores, consejeros, académicos, etc.) antes de definir cambios en la ley de acreditación. Hasta el momento, la participación de estos

³⁰ Primer Informe Comisión Educación, Intervención del Ministro de Educación, pág. 408, de la Historia de la Ley N° 20.129.

agentes ha sido mínima, no obstante el conocimiento sobre la materia radica justamente en estos organismos y personas, y no en los pasillos del Mineduc, en los salones del Congreso, ni mucho menos en las calles del centro de Santiago.

Para finalizar, es preciso indicar que el objetivo de este documento es aportar con un análisis serio, fundado en la evidencia (respaldada por diversos estudios), y experiencia de académicos, profesionales y organismos especializados, todo lo cual debiera llevar a reflexionar estas materias de manera informada, desde una perspectiva racional, ajena a eslóganes, sesgos políticos y prejuicios infundados.

Autores:

Dr. Moisés Silva T., Director Académico Agencia AcreditAcción

Sr. José Miguel Rodríguez S., Director Ejecutivo Agencia AcreditAcción

Sr. Carlos Reyes S., Director de Procesos Agencia AcreditAcción

Santiago de Chile, 17 de agosto de 2015