



f /asuntospublicos

t @ced_cl

Novedades

08/03/2013
Política Sectorial
Acreditación, avances parciales

05/03/2013
Política
Mapa del Pensamiento
Socialcristiano

01/03/2012
Economía
Progresos y Desafíos Pendientes
en América Latina

21/02/2013
Política
La Secularización en Chile

14/03/2013
Política
La Primarización de la Política

07/02/2013
Política
Desafíos del Humanismo
Cristiano a la luz de Caritas In
Veritate y Aparecida. II

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1031

Política Sectorial

08/03/2013

Acreditación, avances parciales

Andrés Sanfuentes V.

El caso de la Acreditación

La Educación Superior (ES) no deja de estar presente entre las preocupaciones del país. Aparte de los dimes y diretes entre el Ministro de Educación y las universidades del CRUCH sobre varios temas, la situación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) ha pasado a la primera línea de importancia, no solamente por el escándalo generado por la compra de algunas acreditaciones, sino porque el colapso del sistema refleja una situación más de la profunda crisis que afecta a este nivel educacional.

Como ya es habitual, el Gobierno ha tenido una respuesta meramente reactiva a una situación previsible. Así ha ocurrido en el caso de los créditos y becas estudiantiles que motivó el comienzo de las movilizaciones estudiantiles de 2011.

No resulta convincente la afirmación del Ministro de Educación en la que sostuvo que “nosotros estábamos descontentos con el sistema de acreditación, un poco por intuición, pero nunca pensamos que las situaciones que hoy día conocemos estaban existiendo. No teníamos ninguna sospecha en ese momento”. A lo anterior agregó que “este Gobierno heredó un sistema regulatorio débil y un ministerio con bastante incapacidad de fiscalizar, y eso no fue producto de la casualidad”. Estas palabras son sorprendentes, pues las falencias habían sido señaladas en informes de entidades internacionales e internas. Por ejemplo, en el informe AEqualis (1) se afirma que “En síntesis, la evaluación de la gestión de la CNA-Chile es deficiente. Si bien sus funciones están claramente establecidas en la ley, su cumplimiento es parcial o escaso”, y detalla sus observaciones críticas, a lo cual agrega una serie de propuestas para superarlas. Entre ellas señala “dudas acerca del nivel de independencia de los miembros del CNA respecto de las instituciones que los designaron y, por ende, de la legitimidad de los juicios”, a lo cual agrega la falta de transparencia en las denuncias de publicidad engañosa, y los conflictos de interés y el cumplimiento parcial en el rol de velar por el adecuado funcionamiento de las agencias privadas de acreditación de carreras y programas.

Por su parte, la comisión investigadora de la Educación Superior de la Cámara de Diputados, emitió un documento conocido en los medios como el “Informe del lucro”, donde se señalan las debilidades del sistema de acreditación y donde se pone el énfasis en los conflictos de intereses existentes, incluso al interior de la propia CNA, así como en las agencias privadas de acreditación; en la conformación de dicho Consejo; en el carácter voluntario del sistema; en la facilidad para obtener la aprobación; y la debilidad de la función fiscalizadora del MINEDUC. Se resaltan “los incentivos perversos que genera la acreditación cuando hay lucro; esto porque la acreditación permite a una institución de educación superior aumentar sus rentas mediante el CAE”. En efecto, este fue el incentivo que posibilitó las acciones ilícitas de la compra de la legitimización institucional, que permite el acceso a los recursos fiscales del sistema de becas y créditos.

Proyecto de ley

Finalmente, el escándalo de la denunciada corrupción ha hecho reaccionar al Gobierno mediante el envío de un proyecto de ley al Parlamento (2) que intenta corregir las falencias de las normas anteriores, en especial de la ley N° 20.129 de 2006, que creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

El proyecto “tiene por objeto establecer un nuevo sistema de acreditación para las instituciones de educación superior reconocidas por el Estado, a través de una nueva institucionalidad y del establecimiento de un proceso de acreditación obligatorio, con estándares más exigentes para todas las instituciones de educación superior, que apuntan a mejorar la calidad de la educación superior y a transformar esta mejora en un proceso continuo”.

Para estos efectos, aparte de hacer cambios al sistema de acreditación, el proyecto también hace aportes en el espinudo tema del licenciamiento de las instituciones, y en el Sistema de Información para la Educación Superior (SIES), materias relacionadas con la anterior y que también presentan serias carencias.

Las mejoras apuntan a tratar de solucionar varios problemas:

- a) Reemplaza la actual CNA por una nueva Agencia Nacional de Acreditación (ANA), con una composición diferente a la anterior, lo cual busca evitar los conflictos de interés, debidos a la existencia de representantes del Sistema de ES, por un Consejo de cinco miembros, designados por un mecanismo similar al Consejo del Banco Central.
- b) Establece la obligatoriedad de la acreditación para todas las instituciones reconocidas por el Estado, la que tendrá un período de vigencia único de 6 años. Incorpora a las universidades, Institutos profesionales y Centros de Formación Técnica.
- c) Ante el diagnóstico que los criterios y pautas de evaluación “están muy vagamente declaradas”, cambia el énfasis hacia el cumplimiento de estándares precisos.

A pesar de las serias fallas que ha presentado, el inicio en 2006 del proceso oficial de acreditación ha significado un avance para la ES desde varios puntos de vista:

- 1.- Aunque es voluntaria, progresivamente las entidades se fueron incorporando, especialmente estimuladas por el requisito de ser una condición para acceder a los créditos y becas que el Estado otorga a los estudiantes.

- 2.- Como resultado, las instituciones tuvieron que realizar un profundo examen sobre sí mismas, tanto su misión y objetivos como las condiciones que tenían para cumplirlos. La evaluación interna y de los evaluadores otorgaba los antecedentes necesarios para reafirmar los aspectos positivos y corregir los que presentaban falencias.
- 3.- Se diseñó para ser realizado en tres etapas: a) autoevaluación, b) evaluación interna; y c) juicio de acreditación, con lo cual se lograba la participación activa de la propia unidad examinada. El reciente proyecto de ley en su artículo 29 considera fases similares: a) autoevaluación; b) evaluación externa; y c) deliberación y pronunciamiento del Consejo.

La Agencia y sus tareas

La nueva Agencia es concebida como parte de la institucionalidad, constituida por un comité coordinador con los jefes de servicios del MINEDUC, la ANA y que se complementaría con el Consejo Nacional de Educación (CNE) y la futura Superintendencia de Educación Superior, cuyo proyecto de ley se encuentra en el Congreso. Sus funciones principales son:

- a) Administrar el sistema de licenciamiento de las nuevas instituciones de ES y la revocación del reconocimiento oficial.
- b) Administrar el sistema de acreditación.
- c) Mantener el SIES.

La Agencia es definida como una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Estaría constituida por un Consejo de cinco miembros, que durarían cinco años, presidida por un personero designado por el Presidente de la República. Los otros cuatro integrantes serían seleccionados por el Ejecutivo desde ternas propuestas por el Consejo de Alta Dirección Pública y aprobados por el Senado, renovándose por parcialidades. Esta fórmula evitaría la aparición de conflictos de interés que existen en la actualidad. Además, el proyecto trata de evitarlos por la vía de precisar las inhabilidades.

El Presidente del Consejo tendría dedicación exclusiva a sus funciones y una remuneración con nivel de Subsecretario. Sus tareas principales serían administrar el servicio y actuar como coordinador para las labores internas y aquellas relacionadas con otras instancias del sector. Tanto para su caso como para el resto de los consejeros, se establecerían incompatibilidades estrictas; ellos también tendrían una remuneración satisfactoria, dependiente de su participación activa.

El financiamiento de la Agencia dependería de los aportes anuales aprobados en la ley de Presupuestos y del cobro por algunas funciones que desempeñaría, tales como las acreditaciones y el licenciamiento institucional y de carreras.

El licenciamiento

Este término, tan escasamente mencionado en los últimos años, es uno de los aspectos más cuestionables de las actuales normas y es muy positivo que sea enfrentado en el proyecto de ley.

El licenciamiento constituye la autorización que otorga el CNE para que una institución tenga reconocimiento oficial, lo cual le otorga autonomía para desarrollar su proyecto institucional, y se aplica a las nuevas entidades privadas creadas con posterioridad a la ley N° 20.370 de 2006. Por lo tanto, no se incluye a las universidades del CRUCH ni a aquellas aprobadas con anterioridad a dicha norma legal. A pesar que

el objetivo es el control de la calidad de las labores que se compromete a realizar la entidad, en la práctica el licenciamiento ha constituido una suerte de “patente de corso” para ejecutar aquellas actividades que desee, ya que se carece de atribuciones efectivas para hacer el seguimiento y dicho control de calidad.

El resultado ha sido la proliferación de instituciones de ES y, lo más grave, la instalación de sedes a lo largo del país con resultados mediocres o francamente malos, en perjuicio de los estudiantes. La situación se ha exacerbado en el caso de las carreras impartidas. Mientras tanto, la escasa información disponible, la publicidad engañosa y los escasos conocimientos de muchas familias, han llevado a la decepción o el fracaso de muchos estudiantes, con un enorme costo social para el país.

A esta dispersión de la oferta se suma la dificultad de las autoridades para determinar el cierre de instituciones, sedes o carreras que no cumplen con los requisitos mínimos de calidad que se requiere. El reciente caso de la Universidad del Mar ilustra los inconvenientes del proceso de licenciamiento, tanto en la autorización como en el cierre de una institución. La autonomía no puede significar que cada entidad logre alejarse del proyecto que la autorizó.

Uno de los avances que implica el proyecto de ley es que pone bajo la responsabilidad del nuevo Consejo los procesos de licenciamiento y acreditación y aclara que “el licenciamiento comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto académico de la nueva entidad, a través de variables significativas de su desarrollo, tales como docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, programas de estudios, y de infraestructura, los recursos económicos y financieros necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos de que se trate”. Expresamente se establece la obligación de la Agencia de emitir un informe anual sobre el estado de avance del proyecto y, en casos de incumplimiento, se podría revocar el reconocimiento oficial de la entidad, sede o carrera que imparte, con la prohibición de recibir nuevos alumnos.

Cuestiones sobre la acreditación

Dos novedades importantes tiene el proyecto. La primera es la obligatoriedad de la acreditación, la cual ha sido objetada por algunos puristas que ven una traba a la libertad de emprendimiento. Sin embargo, está más que claro que la educación en general y la superior en especial, deben ofrecer garantías de calidad que solo puede ser señalada por un adecuado sistema de acreditación, especialmente por ser una actividad con serias asimetrías de información.

Otro aspecto que se discute es el período de acreditación, señalado en seis años para todos los casos. El argumento es que un período extenso permitiría a las entidades la planificación de más largo plazo. Algunos señalan que genera rigidez en el proceso, un “todo o nada” que podría hacerlo vulnerable a las presiones sociales o financieras que estimularían la aprobación sexenal como habitualidad. Por el contrario, hay partidarios del sistema actual, manteniendo las alternativas de uno a siete años. Una tercera opción es la acreditación por tres años, renovable.

Es necesario examinar la experiencia actual referente al período de seis años que se establece para la acreditación obligatoria. En la realidad actual, de 50 universidades que han sido acreditadas, solamente 10 han sido calificadas para seis años y más; esa tendencia en el futuro, cuando venzan los plazos actuales y no exista más la alternativa de 1 a 5 años, no podría repetirse, pues generaría un nivel de presión tal que el sistema se relajaría, manteniendo la falta de estrictez que hoy se ve.

El proyecto mantiene la obligatoriedad actual de acreditación de las carreras de Pedagogía y Medicina, pero agrega la necesidad de aumentar la condición para dos carreras adicionales, que serían elegidas en forma aleatoria entre todas las especialidades que la entidad esté ofreciendo. Esta suerte de juego de azar que se propone ha sido cuestionada por algunos planteles, pero tiene el mérito de incentivar a las instituciones a no abrir carreras que no cuenten con garantías de calidad. Es una buena idea si se cumpliera sin argucias.

Otro aspecto cuestionado es la posibilidad de acceder a la acreditación por agencias extranjeras, certificadas por el Ministerio de Educación. Probablemente lo que se busca es el análisis independiente de una entidad sin compromisos en el país. Además, en el proyecto no podía estar ausente el arribismo tan criollo que busca la integración al mundo global. Para acceder a estas agencias foráneas el proyecto establece requisitos estrictos. Sin embargo, no parece ser necesaria esta presencia e incluso resulta inconveniente el examen por especialistas que no conocen en profundidad las peculiaridades de la actividad nacional.

Los pares evaluadores

En este aspecto hay avances que tienen que ver especialmente con el proceso de designación y las incompatibilidades que se determinan. Establece abrir, a cargo de la Agencia, un registro público de inscripción de interesados que quieran cumplir esta función, para lo cual se realizarían concursos periódicos entre postulantes que deben cumplir requisitos estrictos. Se propone que puedan participar interesados nacionales y extranjeros, ya que con los últimos ha habido una experiencia positiva como integrantes de equipos evaluadores. Sin embargo, el proyecto establece que podrían actuar como pares tanto personas naturales como jurídicas; en este último caso no parece conveniente su incorporación, porque les deja libertad para designar como pares a quienes ellas elijan y no la Agencia y, además, se evitarían las responsabilidades personales que son tan importantes en este proceso.

Otra materia que agrega elementos positivos es la fijación de estándares, enumerados en el artículo 32 del proyecto, porque se pasa desde evaluar principalmente intenciones a medir requisitos concretos de cumplimiento. El detalle y pertinencia de cada elemento daría para un detallado comentario que escapa a estas líneas.

Buena parte de los escándalos asociados al tema de la acreditación fueron generados por el diseño del acceso a créditos y becas que otorga el Fisco, que estableció como una condición para acceder a ellos que la institución en que se matricula el estudiante estuviera acreditada, aunque fuera por un año. Como los ingresos de muchos centros de estudios, universidades y centros de formación técnicos dependen de la matrícula, sin acreditación tendrían menores ingresos. Este tema no aparece tratado en el proyecto, una omisión grave, a menos que se suponga será incorporado en la legislación de créditos y becas. En todo caso, es uno de los aspectos más importantes en este cambio que se propone hacer al sistema de acreditación.

Conclusiones

En general, el proyecto de ley solo tiene una mirada de futuro para las próximas actuaciones que se requieran en materia de licenciamiento y acreditación y, por lo tanto, deja lo existente sin modificaciones con todas sus deficiencias, incluso algunos procesos que han iniciado su operación.

La primacía del derecho a la libertad de enseñanza es resaltada por los sectores de Derecha más asociados a los segmentos empresariales, tiene un fuerte componente ideológico, propio de quienes privilegian el valor de la libertad, no solo de enseñanza sino también de emprender. Por otra parte, la primacía de la responsabilidad del Estado, es resaltada por los segmentos más progresistas de la sociedad, que invocan además los valores de la igualdad y la solidaridad, con los consiguientes efectos sobre las políticas públicas.

Si bien el proyecto puede considerarse como un avance en varias materias en que la ES está haciendo agua, debe tomarse en cuenta que no resuelve ni define los aspectos más importantes que configuran la crisis integral.

El proyecto de ley es reiterativo en señalar la prioridad de la libertad de enseñanza. A vía de ejemplo en el artículo 28, en que se determina la obligatoriedad de acreditarse para aquellas instituciones que deseen el reconocimiento del Estado, se establece que el proceso debe realizarse “en el marco de la misión y el proyecto académico que ellas mismas han definido”, y que en él “la Agencia deberá tener en especial consideración la autonomía de cada institución”. Es claro ¿no?

Una reforma profunda, debe partir por establecer la primacía entre el derecho a la libertad de enseñanza y la responsabilidad del Estado como garante de la calidad de la educación. Algunos analistas han planteado que esos objetivos no tienen porqué ser competitivos, sino que se trataría de un problema de coordinación entre ambos, porque pueden ser compatibles entre sí. Sin embargo, un repaso de los asuntos pendientes de definición en la ES muestra que no es así, partiendo por la cuantía y el destino de los recursos fiscales.

En todo caso, la ausencia de una definición sobre la necesidad de una reforma de fondo en la ES y la naturaleza reactiva del proyecto de ley, dejarán pendientes demasiados asuntos importantes en el sector.

-
- (1) AEqualis Foro de Educación Superior, “Propuestas para la Educación Superior”, Págs. 90 a 133, en especial págs. 117-118, Ograma Impresores, noviembre de 2011, Santiago.
 - (2) Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación (Mensaje N° 498-360 del 8 de enero de 2013).