



**Posición del Consejo Nacional de Educación ante el proyecto
de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y
establece un nuevo sistema de acreditación
Marzo de 2013**

I. Sobre la necesidad de legislar

La ley 20.129, de 2006, ha contribuido a instalar un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, que encuentra sus bases en el licenciamiento, creado por la LOCE, y en las experiencias de acreditación llevadas adelante por la CNAP y la CONAP. Estos procesos han favorecido que, paulatinamente, las instituciones de educación superior hayan ido asumiendo la importancia de desarrollar su capacidad de autorregulación junto con reconocer a la evaluación externa como mecanismo eficaz y objetivo de identificación de fortalezas y deficiencias. Todo ello ha permitido ir generando una “cultura de la calidad” que, no obstante, requiere de correcciones y mejoras urgentes.

En este sentido, el Consejo Nacional de Educación concuerda en que tales correcciones y mejoras deben ser abordadas por una nueva ley. Sin embargo, el proyecto que se propone intenta reformar definiciones centrales del sistema de educación superior, sin que para ello se advierta que haya existido un suficiente debate público y trabajo pre legislativo, y lo hace de una manera que no necesariamente es armónica con la legislación, tanto con la existente, como con aquella que se está proponiendo a través de otras iniciativas legales.¹

De esta manera, el Consejo estima que gran parte de las materias que se abordan en el proyecto debieran enmarcarse en la propuesta de una regulación integral de la educación superior, que constituya un sistema coherente, dentro del cual el aseguramiento de la calidad, es sólo una parte.

Para lograr lo anterior, se requiere de una evaluación global del sistema que sea compartida, y que dé lugar a definiciones consensuadas de aquello a lo que se espera del sistema de educación superior nacional, como lo sugirió la misión de la OCDE que hace pocos meses entregó un informe evaluativo de nuestras políticas de aseguramiento de la calidad en educación superior (OCDE, 2013).

Mientras ello no ocurra, este Consejo estima prudente que el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior sea objeto de modificaciones puntuales, que apunten a corregir los problemas y vicios que ha demostrado y que

¹ Algunas de esas iniciativas son los proyectos de ley que abordan las siguientes materias:

- Crea un sistema de financiamiento para la educación superior.
- Crea la Superintendencia de Educación Superior.
- Asegura continuidad de prestación del servicio educativo, en el caso de instituciones de educación superior expuestas a la cancelación de su personalidad jurídica y pérdida del reconocimiento oficial.
- Regula nombramiento de administrador provisional en las instituciones de educación superior, que reciban aportes fiscales.
- Impone a los Establecimientos de Educación Superior la obligación de comunicar al Servicio de Registro Civil la información acerca de los grados académicos, títulos profesionales y técnicos que dichas entidades otorgan.
- Prohíbe a las instituciones de educación superior inhibir la rendición de exámenes por razones económicas.
- Establece la obligación de las casas de estudios de publicar la nómina de las personas que hayan recibido títulos o grados en ellas.
- Fiscalización de las Corporaciones y Fundaciones que imparten Educación Superior.

mejoren algunas de sus regulaciones. Resulta riesgoso abordar una reingeniería completa del sistema, como lo pretende ese proyecto, sin ese necesario y previo proceso participativo y deliberativo.

En este contexto, se propone que pueda tramitarse de manera ágil un proyecto de ley acotado a las cuestiones en las que se evidencian deficiencias que dificultan la correcta marcha de los procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior, en particular la acreditación. Ello no elimina la necesidad de revisar las regulaciones existentes en materia de educación superior, con una mirada sistémica. Los aspectos que debiera abordar la ley corta son los siguientes:

1. Explicitación del alcance del concepto de **autonomía institucional**, estableciendo sus límites y las condiciones que garanticen que el natural desarrollo y crecimiento que pudieran experimentar las instituciones se produzca sin la desnaturalización de sus proyectos institucionales originales – en virtud de los cuales obtuvieron la autonomía-, y que existan mecanismos que permitan al Estado supervisar la pertinencia de los cambios esenciales que se produzcan en ellos. Estos mecanismos debieran considerar, especialmente, algún tipo de autorización o supervisión de la apertura de sedes y carreras no contempladas en los proyectos institucionales cuya autonomía ha sido certificada.

Lo anterior podría contribuir a suplir el “vacío legal” de supervisión, al que alude el proyecto de ley, que existe entre la certificación de la plena autonomía – como culminación del licenciamiento- y el posterior otorgamiento de la acreditación, proceso al que se someten voluntariamente las instituciones. Así, el paso de una autonomía relativa (licenciamiento) a una que no está sujeta a restricciones (por la voluntariedad de la acreditación), genera un vacío que debe ser cubierto a través de la implementación de acciones que apunten a una mayor regulación y garantía pública de la calidad, sin alterar de manera sustantiva la autonomía de las instituciones de educación superior, como se plantea en la propuesta.

2. Respecto de la acreditación, si bien el proyecto de ley hace un esfuerzo interesante por articular la **acreditación institucional y de carreras** – consistencia que en el sistema actual no se ha dado-, el Consejo estima que suprimir la acreditación de carreras y posgrados no parece una buena solución (ni necesaria para una ley acotada); por el contrario, la acreditación de programas debe mantenerse como manera de dar garantías de su calidad, más allá de la acreditación de las instituciones que los imparten, como se señala en el apartado II. Por su parte, tampoco parece plausible desperdiciar la experiencia ganada a través de la participación de **agencias privadas** en estos procesos.

La falta de articulación entre ambos procesos de acreditación (institucional y de carreras) y los problemas que –en la práctica- puedan haberse evidenciado en el funcionamiento de algunas agencias de acreditación privadas no se solucionan, a juicio de este organismo, a través de la supresión de la acreditación de carreras y posgrados, existiendo otros caminos para ello. Desde luego, debieran ser más exigente los requisitos de entrada al sistema que deben cumplir las agencias y aplicarse más decididamente los mecanismos de supervisión y control que hoy tiene la CNA respecto de ellas, fortaleciéndolos si es necesario y transparentándolos a la opinión pública.

Asimismo, resulta necesario modificar la relación que se produce entre las instituciones de educación superior y las agencias que acreditan sus programas. No parece razonable que sean las propias instituciones quienes elijan –en base a diversos criterios, no necesariamente académicos- a quiénes las evaluarán, y que acuerden directamente con ellas las condiciones económicas y contractuales que las rijan. Un sistema así no garantiza la aplicación objetiva y transparente de los criterios y procedimientos de acreditación, por lo que ello debiera ser modificado. Para eso es necesario que todas las agencias autorizadas estén en condiciones de garantizar idoneidad en su función, de manera que los procesos de acreditación sean válidos y confiables, y sea indiferente para las instituciones qué agencia los evalúa. En este marco, debiera ser la Comisión Nacional de Acreditación la que intermediara la relación entre las agencias y las instituciones, designado ella la agencia que estará a cargo de cada proceso en particular.

Para que todas las agencias presten un servicio equivalente, resulta necesario que todas ellas apliquen los mismos criterios de evaluación y procedimientos, cuestión que hoy está entregada a la definición de las propias agencias, previa autorización de la CNA, y que sea ésta quien defina las condiciones que debieran satisfacer los pares evaluadores externos, los aranceles y mecanismos de cobro, y los plazos y modos de comunicar las decisiones y condiciones a la publicidad.

3. La actual regulación **sobre los años por los que puede concederse la acreditación**, también requiere ser modificada. Por una parte, es necesario que el plazo de acreditación que se otorga sea de una duración suficiente para dotar de cierta estabilidad a la certificación que se entrega –hoy resulta incomprensible para la ciudadanía, los estudiantes y sus familias qué es lo que se garantiza a través de las acreditaciones de uno o dos años de duración-. Por otra, la duración de la acreditación debe permitir que las instituciones tengan oportunidades de mejoramiento continuo, lo que no parece resolverse a través de una duración única de la acreditación, ni tampoco de una provisoriedad que pone a la institución en situación de riesgo de perder su reconocimiento oficial, como lo propone el proyecto.

Si bien no hay acuerdo en el Consejo sobre cuál es la fórmula más adecuada, existe consenso en que la posibilidad de acreditar por periodos que van entre 1 a 7 años, en el caso de la acreditación institucional, requiere ser modificada. Algunos planteamientos sobre esto, se formulan en el acápite II del presente documento.

Por otra parte, una ley que apunte a corregir los problemas puntuales que hoy se advierten en el sistema de acreditación, podría corregir el articulado de la ley 20.129 sobre apelaciones de acreditación. En efecto, el derecho de instituciones a apelar ante el CNED, de las decisiones de acreditación institucional adoptadas por la CNA ha podido ser ejercido parcialmente por las instituciones, pues sólo ha operado respecto del rechazo de acreditación. Ello porque a partir de la interpretación de la Contraloría General de la República, se ha restringido el derecho de apelación de las instituciones sólo a las decisiones de acreditación institucional, cuando consisten en un rechazo, sin que exista posibilidad de que se apele por años de acreditación, quedando sin aplicación práctica la norma del artículo 21, que establece la posibilidad de la institución de solicitar a la CNA una nueva visita, en caso de que el primer informe de pares haya sido rechazado y pueda apelar ante el Consejo.

4. La posibilidad de abrir la **acreditación institucional** a agencias extranjeras, podría constituir un aporte importante al sistema nacional de aseguramiento de la calidad. Ello exigiría buscar mecanismos efectivos para garantizar la idoneidad de las agencias acreditadoras, cuestión que en el proyecto de ley no es abordada de manera adecuada. El uso de los rankings que se proponen como criterio de calidad de un sistema educativo es académicamente insostenible, tanto por las falencias metodológicas y sesgos que presentan tales rankings, como por la posibilidad de que ellos desaparezcan o sufran grandes modificaciones. La autorización de agencias extranjeras debiera someterse a un riguroso sistema de autorización y posterior seguimiento.
5. Por último, una ley de tramitación corta también debiera modificar la **composición de la Comisión Nacional de Acreditación**, de manera de que no primaran al interior de ella los intereses corporativos de sus integrantes. Asimismo, debiera abordarse seriamente la regulación de conflictos de intereses, de forma que ésta sea conciliable con las otras regulaciones que sobre el particular existen en la normativa nacional², estableciéndose mecanismos efectivos para enfrentar estos conflictos, pero sin caer en una sobre-regulación que, en la práctica, lleve a que sea muy difícil contar con expertos en materias de educación superior para conformar la Comisión.

II. Sobre las propuestas del proyecto de ley en licenciamiento y acreditación

El proyecto de ley vuelve confusos los conceptos de autonomía/acreditación, acreditación/reconocimiento oficial, licenciamiento/acreditación. Con ello se desdibuja la diferencia conceptual existente entre condiciones mínimas de funcionamiento y mejoramiento continuo de las instituciones, que es –esto último- a lo que debieran aspirar los sistemas de acreditación.

El proyecto traslada la función de licenciamiento a la nueva Agencia, de manera que ambos procesos –licenciamiento y acreditación- quedan bajo la administración de un mismo organismo. Si bien ello podría reportar ventajas al sistema –aunque se desconoce el análisis efectuado para proponer tal decisión- parece necesario que en la implementación de esa medida se consideren mecanismos para recoger la experiencia que se ha desarrollado en el licenciamiento durante más de 20 años, cuyo funcionamiento ha sido adecuado, según lo indicado por el último informe de la OECD.

Pero la mayor preocupación en esta materia radica en que, con las nuevas definiciones, licenciamiento y acreditación se hacen, en la práctica, sustantivamente indistinguibles, por cuanto ambos sistemas serían obligatorios y se regirían por los mismos estándares, desconociéndose así la diferencia entre la función de control y la función de mejoramiento continuo; se establecen las mismas consecuencias para el incumplimiento de condiciones mínimas de licenciamiento que para el incumplimiento de estándares de mejoramiento: la revocación del reconocimiento oficial. Ello, en los hechos, suprime la acreditación, y pone en entredicho el concepto de autonomía.

En relación con lo anterior, parece conveniente que entre los estándares de acreditación que propone el proyecto de ley se distingan aquellos que apuntan a la exigencia de condiciones mínimas de aquellos que se refieren al mejoramiento al que pueden aspirar las instituciones a partir de un piso mínimo. La articulación deseable de ambos sistemas supone que ellos se distingan, y no que se homogenicen.

² Título tercero de la Ley de Bases de Administración del Estado, y artículo 12 de la Ley 19.880 sobre Procedimiento Administrativos.

Cabe agregar que la decisión de volver obligatoria la acreditación institucional, respecto de la que no hay consenso en el Consejo sobre su conveniencia –que incluirá la evaluación de carreras y posgrados– junto con la eliminación de las agencias –que podrían contribuir en esa labor– implicará una gran sobrecarga de trabajo para la nueva Agencia, cuestión que puede atentar contra la eficiencia del sistema.

Como se indicó en el primer acápite, dentro del Consejo no hay una propuesta concordada en cuanto a la forma en que debe establecerse la duración de la acreditación. Esta fórmula dependerá, en definitiva, de cómo se entienda la acreditación. Si se entiende como un proceso de mejoramiento continuo, es necesario que los plazos de acreditación recojan esa posibilidad, a través de una gradiente. Por el contrario, si se entiende la acreditación como una certificación de cumplimientos mínimos, el resultado de la acreditación debiera ser binario: acredita o no acredita.

Situándose en la primera hipótesis, surgen dudas de que la actual propuesta –acreditación única de 6 años, salvo las acreditaciones provisionales– permitan incentivar a las instituciones a ir mejorando continuamente su funcionamiento, pues no hay un rango que puedan ir superando tras pasar por sucesivos procesos de acreditación. La actual propuesta, además, entrega poca información respecto de los distintos niveles de calidad que ofrecen las diversas instituciones, ya que todas las acreditadas lo estarían por igual número de años, y las que lo estuvieran por menos, sólo podrían estarlo por un periodo, tras lo cual debieran alcanzar la acreditación única o cerrarse.

Una posibilidad que se plantea para equilibrar ambas posturas, es que se contemple que la acreditación se otorgue por un mínimo de años suficiente para dar garantías sobre la existencia de mecanismos efectivos de aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones (por ejemplo, 6 años), posibilitando la acreditación por lapsos mayores, con un máximo (por ejemplo, 10 años), de manera de incentivar el mejoramiento continuo de las instituciones. Como se dijo, sin embargo, no hay consenso sobre esta propuesta.

Junto con lo ya señalado en el primer apartado sobre la acreditación de carreras, es necesario destacar que ninguna institución de educación superior es homogénea en cuanto a la calidad de los programas de estudio y, por lo tanto, el logro de una acreditación institucional no es garantía de que todos sus programas sean acreditables. Pero, más importante, es la posibilidad cierta de que la pérdida de periodicidad en los procesos de acreditación de programas de estudio redundará en una menor preocupación por el mejoramiento continuo de los programas por parte de las comunidades académicas. En países con larga tradición académica continúan los procesos de acreditación periódica de los programas de estudio.

Especial mención requiere la acreditación de posgrados, en particular, de los doctorados. A pesar de que estos procesos han sido los menos cuestionados en el actual sistema de acreditación, se les elimina como procesos independientes de la acreditación institucional, lo que no parece conveniente. Considerando la cantidad importante de doctores que requiere el país, la carencia de un buen sistema de aseguramiento de la calidad puede redundar en una proliferación inorgánica de programas y un gran deterioro de la calidad.

III. Agencia Nacional de Acreditación

Respecto de la conformación que se propone para la nueva Agencia, es opinión del Consejo que un organismo de esa naturaleza requiere contar con más integrantes que los propuestos (5), dada la cantidad y heterogeneidad de los problemas que debería tratar y resolver. Un número mayor de integrantes –por ejemplo 10, como en el CNED- contribuiría a evitar, entre otros riesgos, que la opinión de uno de los consejeros, por tener un mayor conocimiento o experiencia que el resto en un tema en discusión, pueda incidir, sin contrapeso, en una decisión.

Además, es necesario que al interior del consejo se reúna una diversidad de experiencias y representaciones de distintos sectores. Sobre este punto llama la atención que el proyecto no establezca los perfiles que debieran cumplir los consejeros de la Agencia, los que tendrían que cubrir esa diversidad, de manera de asegurar que las decisiones sean adoptadas por un cuerpo que, efectivamente, sea especializado en temas de educación superior y calidad, desde distintas perspectivas. Parece necesario, en este sentido, que junto con la integración de académicos de trayectoria, algunos de los consejeros sean expertos en gestión.

IV. Otras consideraciones

Actualmente existen otros proyectos de ley que impactan en el sistema de educación superior nacional y en el aseguramiento de la calidad, como los referidos a financiamiento y a la creación de una superintendencia de educación superior.

Ello refleja la intención de introducir reformas profundas al sistema, que por su envergadura, requerirían de un mayor esfuerzo de reflexión y de logros de consensos entre los distintos actores de la sociedad. No es evidente, sin embargo, que tales proyectos y el que ahora se analiza se encuentren armonizados entre sí, y que en conjunto pudieran conformar un sistema coherente, que obedezcan a definiciones fundamentales comunes, y que persigan un mismo propósito o propósitos concordantes.

Si bien no es necesario –y probablemente, tampoco posible- que todas las modificaciones que se pretende introducir sean aprobadas e implementadas de manera simultánea, las regulaciones que se proponen y las que en el futuro se propongan debieran responder a un diseño complejo y armónico, que den cuenta de un diagnóstico y una finalidad lo más ampliamente compartida. En este contexto, el sistema de aseguramiento de la calidad que, a través del presente proyecto, se propone articular a través de cuatro organismos estatales, debiera ser cuidadosamente diseñado en cuanto a la división y complementariedad de funciones, y a la coordinación de sus partes, cuestión que no se encuentra suficientemente desarrollada en las iniciativas en curso.