

Nuevo Sistema de Acreditación: Avance que Necesita Correcciones

El Estado no puede pretender juzgar la calidad de las instituciones y sus programas, pues es un concepto subjetivo y porque tampoco tendrá la capacidad de responder a un egresado disconforme con la educación que recibió. Los individuos tienen el rol de informarse, consultar, comparar, compartir sus experiencias y tomar una decisión realista, pues nadie, ni el Estado, será capaz de sustituirlos en esta tarea.

El pasado jueves se publicó el anunciado proyecto de ley que crea un nuevo sistema de acreditación para las instituciones de educación superior, a través de la introducción de un proceso obligatorio basado en el cumplimiento de estándares concretos, que cautelan el cumplimiento de la ley a la vez que permiten el desarrollo de diversos tipos de instituciones y proyectos académicos. El nuevo sistema reemplazaría al sistema de aseguramiento de la calidad vigente desde la Ley N° 20.129 de 2006, sustituyendo la cuestionada Comisión Nacional de Acreditación por una Agencia Nacional de Acreditación, a la cual se le suma el rol de otorgar el licenciamiento, y con ello, el reconocimiento oficial de cualquier institución de educación superior.

Este proyecto es un avance en la medida que define correctamente lo que significa la acreditación, establece específicamente qué es lo que ésta mide y vela por una mayor continuidad en los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los estándares relevantes. Sin embargo, persiste el problema que concentra mucho poder en un grupo de personas que no necesariamente estará libre de conflictos de interés, y en la medida que el financiamiento público de las instituciones siga estando ligado a este único indicador, no desaparecerán los incentivos ni la oportunidades para actuaciones indebidas.

Características del nuevo sistema

A continuación se explican y comentan las principales características del nuevo sistema de acreditación:

1. Agencia Nacional de Acreditación: Se crea la Agencia Nacional de Acreditación en reemplazo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Ella estará conformada por un Consejo de cinco miembros escogidos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado entre una terna de candidatos propuestos por el Consejo de Alta Dirección Pública. La encabezará un presidente, nombrado por el Presidente de la República, que tendrá dedicación exclusiva al organismo, incompatibilidad con otros cargos y una remuneración equivalente a la del Subsecretario de Educación.

La función de consejero será incompatible con la participación del mismo o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad en cargos en instituciones de educación superior (exceptuando labores docentes y de investigación). Del mismo modo, deberán inhabilitarse para intervenir en decisiones referentes a instituciones de educación superior relacionadas con sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad, lo que de no cumplirse, será motivo de desvinculación inmediata del Consejo.

La Agencia Nacional de Acreditación será la encargada del licenciamiento y de la acreditación, que serán obligatorios para que la institución reciba el reconocimiento oficial y pueda optar a recibir recursos públicos. Asimismo, estará a cargo de administrar el proceso de revocación del reconocimiento oficial de las instituciones no acreditadas, así como los procesos pendientes de los alumnos de estas instituciones.

Sobre esto último, queda entonces explícito en la ley que el Estado asume la función de intervenir en el proceso educativo de los alumnos de instituciones que pierdan su acreditación. En la práctica, esto representa una responsabilidad muy elevada, que no es evidente que el Estado pueda asumir con eficacia, teniendo en cuenta que existe un número importante de instituciones que podría perder la acreditación al entrar el nuevo sistema. En segundo lugar, creemos que no basta con definir incompatibilidades en el papel (pues de hecho esto ya estaba en la actual ley) si no están los incentivos alineados para que no se produzcan las conductas que se quieren evitar, como son los ilícitos. En este sentido, el otorgar tanto poder a un grupo de personas, y al ser éstas las únicas responsables de decidir sobre la posibilidad de que se entreguen recursos fiscales a las instituciones, constituye una fuente de problemas que no se soluciona fácilmente.

2. Financiamiento de la Agencia: En cuanto al financiamiento de la Agencia, además de los recursos que se contemplen en la Ley de Presupuestos, las instituciones deberán realizar los siguientes aportes. Aquéllas en período de licenciamiento deberán hacer pagos para dar inicio al proceso, por la apertura de nuevas sedes, por cada nueva carrera o programa impartidos, por la modificación de carreras o programas

existentes y un aporte anual de licenciamiento equivalente a un cargo fijo más uno variable proporcional a los ingresos por arancel recibidos por la institución. Por su parte, las instituciones autónomas deberán hacer un pago para dar inicio al proceso de acreditación, equivalente a un cargo fijo más uno variable proporcional a los ingresos por arancel recibidos por la institución, al número de sedes, y a la distancia entre las mismas, y un pago anual para la mantención del sistema de acreditación, correspondiente a un cargo fijo más uno variable proporcional a los ingresos por arancel recibidos por la institución.

Al respecto, no parece adecuado que las instituciones deban financiar un sistema que las evalúa, siendo que el proceso es obligatorio y que a su vez les da el reconocimiento oficial y el permiso para recibir recursos fiscales. Tampoco se entiende por qué estos pagos serían proporcionales al ingreso por aranceles, pues para la Agencia no es más costoso evaluar a una institución que tiene mayores ingresos. Tal vez la idea detrás de esto sea incentivar la no inflación exagerada de aranceles pero ello no tiene relación con este tema. Recordemos que las políticas públicas deben hacerse con un objetivo en mente, pues al tratar de incluir otras metas en una misma política, posiblemente se fallará en todas.

3. Definición de licenciamiento y acreditación: El licenciamiento corresponde a la aprobación del proyecto institucional y el avance registrado en su concreción por un período de seis años, lo que conduce a la obtención de la autonomía. Ésta permite a una institución otorgar títulos y grados académicos. En el proceso de licenciamiento de las nuevas instituciones se verificará también el cumplimiento de los estándares que conducen a la acreditación, por lo que simultáneamente se otorgará ésta.

La acreditación de las instituciones ya existentes tendrá como objetivo verificar el cumplimiento de 12 estándares en el marco de la misión y el proyecto académico que ésta defina. Se tratará de una evaluación integral de la institución, además de las carreras de pedagogía, medicina y de dos carreras o programas más escogidos aleatoriamente. Se elaborará un Manual de Acreditación que detalle y ejemplifique la aplicación de estos estándares. El proceso de acreditación comprenderá una autoevaluación, una evaluación externa realizada por pares evaluadores aprobados por la Agencia, y la deliberación final y pronunciamiento del Consejo. La autoevaluación deberá ser enviada un año antes del inicio del proceso, lo que permite darle mayor continuidad.

4. Definición de estándares para la acreditación: Se sostiene que la acreditación no pretende ordenar a las instituciones de acuerdo a su calidad o complejidad, sino sólo velar porque éstas -dada su heterogeneidad e independiente de su misión institucional- cumplan con

estándares que aseguren un buen funcionamiento y un mejoramiento continuo. Los estándares para conseguir la acreditación son los siguientes:

- Propósitos y fines institucionales claros.
- Sistema de gobierno claramente articulado y con roles definidos.
- Diagnóstico estratégico de acuerdo a la misión declarada, establecimiento de prioridades al respecto y mecanismos para el seguimiento del avance hacia las metas.
- Políticas y mecanismos formales que velen por el aseguramiento de la calidad y el cumplimiento de los propósitos declarados.
- Políticas y mecanismos que resguarden un nivel satisfactorio de la docencia impartida y del aprendizaje de los estudiantes.
- Procedimientos públicos y transparentes para la selección y evaluación de los alumnos.
- Evidenciar resultados satisfactorios en relación a los propósitos institucionales, en materias como la deserción, duración de carreras, empleo e ingreso de los egresados y resultados en exámenes externos.
- Capacidad instalada para el análisis, evaluación institucional y de manejo de información para la gestión.
- Infraestructura, equipamiento y recursos financieros adecuados para el cumplimiento del proyecto académico.
- Medidas de transparencia sobre el uso y la forma de asignación de recursos públicos recibidos.
- Demostrar que tiene capacidad para realizar los ajustes necesarios para avanzar hacia el logro de sus propósitos declarados.
- Demostrar que cuenta con las políticas y mecanismos para otras funciones que pudieran estar en su proyecto, tales como la investigación y la extensión.

Las carreras evaluadas dentro del proceso deberán cumplir con:

- a) Un perfil de egreso consistente con los propósitos de la institución.
- b) Recursos y procesos mínimos que permitan asegurar el cumplimiento de este perfil.
- c) En el caso de Medicina, deberá contarse con un campus clínico y se considerarán los resultados en el Examen Único Nacional (o su reemplazante). Y para las Pedagogías, se deberá contar con prácticas en establecimientos educacionales y también se tendrá en cuenta el resultado en la prueba Inicia (o su reemplazante).

Sobre esto, creemos que es muy positivo que se delimite lo que efectivamente es la acreditación y lo que ésta puede hacer. El establecimiento de estándares mínimos que no entorpecen la libertad de enseñanza es fundamental para que el sistema siga acogiendo cada vez a más alumnos, a la vez que el Estado se preocupe de velar porque se den las condiciones para el desarrollo de estos proyectos. Además permite disminuir el espacio para la interpretación y discrecionalidad de los

comisionados. Esto reduce la posibilidad de que cometan ilícitos, en la medida que no pueden intervenir de forma fraudulenta cuando se trata de evaluar variables transparentes y verificables.

5. Duración de la acreditación: A diferencia de la acreditación que hoy se otorga desde uno a siete años, ahora se reduce a sólo dos alternativas: no acreditada o con seis años de acreditación. Alternativamente, si alguna institución no cumple a cabalidad con alguno de los estándares definidos para acreditarse, obtendrá tres años por una sola vez, luego de los cuales deberá mostrar si mejoró en ese aspecto, y a partir de donde se tomará la decisión de otorgarle o no los seis años. Las instituciones con esta acreditación provisoria deberán informarla en su publicidad.

Para dar continuidad al proceso, se realizará un mayor seguimiento luego de la acreditación: las instituciones deberán informar sobre la apertura de nuevas carreras, nuevas sedes y aumentos de matrícula. Así, frente a estas modificaciones, la Agencia podrá revisar su decisión de acreditación.

Para lograr lo anterior, así como para evitar la incertidumbre de los alumnos que ingresan a la institución en la mitad del período de acreditación, por ejemplo al quinto año, se debiera mantener información clara y transparente de forma continua.

6. Sobre los pares evaluadores externos: Serán personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, aprobadas por la Agencia, y que deberán someterse a las mismas incompatibilidades e inhabilidades que los miembros del Consejo. El presidente del Consejo propondrá a los pares evaluadores para cada proceso y la institución evaluada podrá vetar a uno o más de los pares designados, sin expresión de causa por sólo una vez.

En la ley actual esto se permitía hasta por tres veces, por lo que el cambio parece positivo pues queda sólo para situaciones muy excepcionales.

7. Posibilidad de acreditación internacional: Por último, las instituciones que así lo deseen, podrán realizar su proceso de acreditación con alguna agencia internacional de un país que tenga un sistema de educación superior bien consolidado y reconocido en los rankings mundiales, previa autorización de la Agencia.

Comentarios finales

Como quedó en evidencia con el actual sistema de acreditación, tan importante como la formulación de un proyecto, es la forma cómo éste se implementa. Por eso, respecto a la posibilidad de que se generen conflictos de interés, creemos que no basta con que los miembros sean nombrados por la Alta Dirección Pública y que se expliciten sus

incompatibilidades, inhabilidades y sanciones, pues de todas formas, el que se ligue la acreditación con el financiamiento fiscal seguirá siendo un problema.

Del mismo modo, el que sea una Agencia única la que concentre el poder y la responsabilidad exclusiva de decidir sobre la acreditación y sobre el otorgamiento de recursos fiscales es discutible. Quizás debieran separarse ambas responsabilidades. Existe además, en el contexto actual, cierta incertidumbre sobre la capacidad que tendrá el Estado para manejar situaciones de transición creadas por la pérdida de acreditación de Universidades. Sin duda, será una tarea exigente hacerse cargo de los alumnos de instituciones que eventualmente podrían perder la acreditación y por lo tanto el reconocimiento oficial cuando se cambie a este nuevo sistema.

Lo que sí ayuda a aminorar la posibilidad de ilícitos es que la acreditación sea un proceso claro y transparente basado en estándares conocidos, de tal forma que no quede espacio para interpretaciones ni discrecionalidades por parte del Consejo. Vemos muy positivo que se delimite claramente lo que es y lo que indica la acreditación. Tal como se pretende hacer con la definición de los estándares, la acreditación debe entenderse como un indicador de que esos estándares se están cumpliendo. Pero sólo eso, pues el Estado no puede hacerse cargo de, por ejemplo, la disconformidad de los estudiantes o de las expectativas no cumplidas. Tampoco puede reemplazar el deber de los postulantes de informarse debidamente en la toma de su decisión.

En este sentido, creemos que el proyecto de ley debe corregirse en los artículos en que se habla de “estándares que aseguran calidad”, pues en rigor estos estándares, así como ninguna otra medida que tome el Estado, no pueden asegurar calidad de la educación superior. Sí son estándares que crean las condiciones necesarias para desarrollar proyectos académicos de calidad. Esta diferenciación debe hacerse, pues en caso contrario, el Estado se estaría comprometiendo a una tarea para la cual no está capacitado.

No nos olvidemos de que si bien el Estado debe crear las condiciones adecuadas y debe generar la información, son los mismos postulantes los que deben ser activos al momento de informarse y tomar su decisión. El Estado debiera encargarse de establecer un piso mínimo a partir del cual sea posible desarrollar los distintos proyectos educativos, hacer un seguimiento, y mantener información continua sobre los procesos de acreditación.

Por el contrario, no puede pretender juzgar calidad de las instituciones y sus programas, pues es un concepto subjetivo, y porque tampoco tendrá la capacidad de responder a un egresado disconforme con la educación que recibió. Los individuos, por su parte, tienen el rol de informarse, consultar, comparar, compartir sus experiencias y tomar una decisión realista, pues nadie, ni el Estado, será capaz de sustituirlos en esta tarea.

En breve...

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PROPUESTO:

- Se crea la Agencia Nacional de Acreditación en reemplazo de la Comisión Nacional de Acreditación, que se encargará tanto del licenciamiento como de la acreditación.
- En cuanto al financiamiento de la Agencia, además de los recursos contemplados en la Ley de Presupuestos, las instituciones deberán aportar. No parece adecuado que las instituciones deban financiar un sistema que las evalúa, siendo que el proceso es obligatorio y que les da reconocimiento oficial y permiso para conseguir recursos fiscales.
- Definición de licenciamiento (aprobación del proyecto institucional y el avance de su concreción) y acreditación (verificar el cumplimiento de 12 estándares en el marco de la misión y el proyecto académico definido por cada institución).
- Definición de estándares para la acreditación.
- A diferencia de la acreditación que hoy se otorga de uno a siete años, ahora se reduce a sólo dos alternativas: no acreditada o con seis años de acreditación.
- Los pares evaluadores serán personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, aprobadas por la Agencia, y que deberán someterse a las mismas incompatibilidades e inhabilidades que los miembros del Consejo.
- Las instituciones que lo deseen podrán realizar su proceso de acreditación con alguna agencia internacional de un país que tenga un sistema de educación superior bien consolidado y reconocido en los rankings mundiales, previa autorización de la Agencia.