

Frente a los Cuestionamientos: Los Límites del Sistema de Acreditación

Más allá de si se comprueban o no las acusaciones que se están investigando, ha quedado de manifiesto que el sistema formulado tiene defectos que se deben corregir. Este caso, además, se evidencia que el hecho de dotar a organismos públicos de más responsabilidades no evidencia que se puedan generar este tipo de problemas.

Durante las últimas semanas, el sistema de acreditación de educación superior de nuestro país se ha visto fuertemente cuestionado, debido a la investigación que se está llevando a cabo sobre posibles delitos en el otorgamiento de acreditaciones entre ex miembros de la Comisión Nacional de Acreditación y rectores de universidades.

A raíz de esto, resulta útil revisar en qué consiste el actual sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en nuestro país, cuáles son sus limitaciones y de qué forma éstas se podrían atenuar. Es fundamental también poner en contexto qué es lo que se puede esperar de un sistema como éste y enfatizar cuál es el rol de los individuos tomadores de decisiones en un proceso de aseguramiento de la calidad.

En esta edición:

Frente a los Cuestionamientos:
Los Límites del Sistema de
Acreditación

Agenda Pro Inversión y
Competitividad: Un Avance
Importante, pero Parcial

El sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

El actual sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior chileno fue establecido en la Ley N° 20.129 del año 2006. Éste vino a reemplazar el anterior sistema, que databa de 1999 y comprende las siguientes funciones¹:

- De información, a cargo del Sistema de Información de Educación Superior (SIES);

- De licenciamiento de nuevas instituciones (Ley N° 18.962), a cargo del Consejo Nacional de Educación (CNED);
- De acreditación institucional, a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA); y
- De acreditación de carreras y programas, a cargo de Agencias Acreditadoras, o bien de la CNA.

Una institución de educación superior nueva debe someterse al proceso de licenciamiento, a través del cual se evalúa su plan de negocios, su propuesta de programas de estudio y si cuenta con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Luego de 7 años con esta licencia, el CNED evalúa si la institución se ha desarrollado de forma tal para otorgarle su autonomía, con la cual puede crear nuevas sedes y programas de estudio.

Las instituciones de educación superior autónomas pueden someterse voluntariamente al proceso de acreditación, que consiste en un análisis de los mecanismos existentes al interior de éstas para asegurar su calidad. Del mismo modo, pueden también optar a acreditar sus carreras y programas.

De esta forma, lo que se busca con este diseño es abarcar tres elementos necesarios de un sistema de calidad: control de calidad (a través del licenciamiento), aseguramiento de la calidad (a través de la acreditación), y promoción de la calidad².

La Comisión Nacional de Acreditación (CNA), principal entidad cuestionada, es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función es verificar y promover la calidad de las instituciones autónomas y sus programas. Está integrada por un académico que está a la cabeza, designado por el Presidente de la República; tres académicos designados por los rectores de las universidades del CRUCH y dos por los rectores de universidades autónomas fuera del CRUCH; un docente designado por los rectores de institutos profesionales autónomos y otro por los rectores de los centros de formación técnica autónomos; dos académicos nombrados por CONICYT; el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación; dos representantes del estudiantado, nombrados por los presidentes de las federaciones de estudiantes; y, por último, un secretario ejecutivo sin derecho a voto.

Como explicita la misma ley, los miembros de la comisión que se encuentren vinculados con alguna institución de educación superior (en cuanto a su propiedad, intereses patrimoniales o porque desarrolle labores

remuneradas en ella), se deben inhabilitar en discusiones y votaciones referidas a esa institución. Es también incompatible la participación de miembros en juntas directivas o consultivas, aun 6 meses después de haber salido de su cargo.

La CNA tiene las siguientes funciones: pronunciarse sobre la acreditación institucional; autorizar las agencias acreditadores de programas y carreras, así como supervisar su funcionamiento; y mantener sistemas de información pública que contengan las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación. La comisión debe crear a lo menos tres comités consultivos, con miembros designados a través de un concurso público de antecedentes, que la asesoran en los procesos de evaluaciones, aunque sus resoluciones no son vinculantes.

La acreditación institucional tiene por objeto evaluar el cumplimiento de un proyecto institucional y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones. La forma y condiciones para este proceso se definen por reglamento, pero deben considerar una autoevaluación institucional, una evaluación externa y el pronunciamiento final de la comisión. El proceso de evaluación externa es realizado por pares evaluadores designados por la comisión, que pueden ser rechazados por la institución hasta en tres ocasiones. Esto significa que la institución de educación superior tiene finalmente injerencia en la designación de quienes realizan una parte de su evaluación.

Existen áreas específicas de acreditación, dos de las cuales son obligatorias: docencia de pregrado y gestión institucional. Las áreas opcionales son: investigación, docencia de postgrado y vinculación con el medio. Puede otorgarse hasta por 7 años en caso de cumplirse íntegramente con los criterios.

Por su parte, la acreditación de carreras y programas es realizada por agencias acreditadoras, cuyo fin es certificar que las carreras y programas cumplen con los propósitos declarados por la institución que los imparte y con los estándares de cada disciplina. Le corresponde a la CNA autorizar y supervisar el funcionamiento de las agencias.

La importancia de la acreditación se debe principalmente a dos motivos: el primero, que permite que los estudiantes de casas de estudio acreditadas puedan optar a ayudas estudiantiles, y el segundo, que la condición de acreditación, así como el período por el cual ésta se haya otorgado, constituyen un indicador de calidad.

Limitaciones del sistema de acreditación

Luego de los graves problemas ocurridos en la CNA, como primer aspecto relevante es necesario enfatizar que los postulantes deben ser más activos al momento de informarse, juzgar y comparar entre instituciones, ya que se ha creado la percepción de que es el Estado es el principal responsable de asegurar la calidad y estabilidad de las instituciones de educación superior a través del tiempo. Sin embargo, los riesgos de situaciones como la actual sólo pueden atenuarse, pero no eliminarse del todo. Si bien es cierto que existe una responsabilidad por parte del Ministerio, de poner en forma clara a disposición de los postulantes, la información a partir de la cual se puedan formar una opinión sobre la calidad de las carreras, esto no los exime de su responsabilidad en la toma de una decisión que recae directamente sobre su propio futuro.

Así, en cuanto al rol de la acreditación como indicador de calidad de las instituciones y carreras de educación superior, es evidente que existe una desconfianza en la forma cómo se genera este indicador, entonces pierde su utilidad. Es necesario recuperar la credibilidad del sistema, pues si vamos a necesitar una agencia acreditadora de la Comisión Nacional de Acreditación, entonces mejor sería dejar que los mismos postulantes juzguen sobre la base de lo que pueden observar, en lugar de tener un indicador que está siendo altamente cuestionado.

Reconociendo que el sistema actual de acreditación ha tenido un impacto positivo en el mejoramiento de varias universidades: más publicaciones, mejores docentes, mejor infraestructura, etc., también ha quedado en evidencia que tiene defectos que se deben mejorar:

- a) La acreditación como indicador de calidad se volvió débil, en la medida que, por un lado, no es claro lo que está midiendo ni si se están usando estándares adecuados, y por el otro, es poco exigente, pues el rechazo de ésta no es una opción real.
- b) No se ha generado suficiente información sobre los procesos de acreditación, que permitan corroborar ni confiar en los resultados.
- c) Al haber en la comisión personas nombradas por las mismas instituciones, que no están dedicadas en un 100% a la función de acreditación, hay espacio para que se produzcan intercambios de información inadecuados, conflictos de interés, o bien que prime la amistad por sobre la ley.
- d) Las agencias acreditadoras no tienen incentivos a ser severas, puesto que a su vez las universidades buscarán contratar a las que hagan

evaluaciones menos rigurosas que les permitan obtener la acreditación con mayor probabilidad.

A continuación, listamos algunas ideas para mejorar el sistema de acreditación:

a) Se debe tener claro lo que puede medir la acreditación; el que un grupo de expertos mida el cumplimiento de ciertos estándares no quita al postulante la responsabilidad de informarse sobre otros determinantes de la calidad de una institución y una carrera. No se debe por tanto pedir al Estado que a través de la acreditación resuelva la decisión sobre qué estudiar y donde hacerlo. Ese es rol del individuo y sólo él es el más capaz de tomar la mejor decisión.

b) Entendiendo la acreditación como un indicador de cumplimientos básicos, que sumado a otros indicadores permiten a un individuo hacerse una idea sobre la calidad de la institución, sería útil estandarizar la evaluación actual, de tal forma de no dejar espacio para arbitrariedades, interpretaciones, ni intereses personales. A su vez, se debe ir actualizando dichos estándares y adecuándolos a la contingencia.

c) Incluir variables de resultados (calidad de los egresados) y no sólo de recursos como se hace actualmente, pues un estándar mínimo es que las instituciones produzcan profesionales capaces de desempeñarse exitosamente en el medio.

d) Transparentar y facilitar la información que se genera durante el proceso de acreditación y, luego de la decisión, hacer un seguimiento de las instituciones y sus programas, de tal forma de ir modificando la situación de acreditación paulatinamente y no de un año a otro. Así, los estudiantes tendrían información más completa sobre el futuro de su institución.

e) Hoy la acreditación se basa en el cumplimiento de un proyecto elaborado por la misma institución. Se debiera, por lo tanto, tener también estándares para definir la validez de esos proyectos, reconociendo obviamente que hay distintos tipos de instituciones con distintos fines también. Adicionalmente, el proyecto de cada institución debiera ir retroalimentándose de las evaluaciones anteriores, con el fin de ir perfeccionándose y ajustándose a la realidad.

f) En cuanto a las agencias acreditadoras de carreras y programas, éstas debieran ser asignadas de forma aleatoria por la autoridad, de tal forma que no sean las casas de estudio las que elijan a la menos severa. Se ha planteado utilizar agencias internacionales, para lo cual es necesario que éstas tengan en mente los estándares adaptados a la realidad nacional.

Conclusión

Las irregularidades que se están investigando en los procesos de acreditación se refieren a pagos directos o indirectos a un miembro de la Comisión Nacional de Acreditación por parte de una institución que está en proceso de acreditación. Según la ley, cualquier relación de este tipo debiera hacer al miembro de la comisión inhabilitarse en la decisión referente a la acreditación de esa institución. Estas situaciones entonces, más que relacionarse con el lucro como se ha querido presentar por algunos, tienen que ver con abiertas transgresiones a la legislación sobre acreditación y eventualmente con presiones indebidas o negociaciones incompatibles que no se relacionan con la naturaleza jurídica de las instituciones involucradas.

Más allá de si se comprueban o no las acusaciones que se están investigando, ha quedado de manifiesto que el sistema formulado tiene defectos que se deben corregir y se evidencia a su vez que el hecho de dotar a organismos públicos de más responsabilidades no quita que se puedan generar este tipo de problemas. Los organismos públicos, al igual que los privados, están compuestos por individuos y, finalmente, son ellos los principales responsables de los resultados que ahí se generan. Por lo tanto, no se debe idealizar al sector público como compuesto por iluminados que toman decisiones mejor que el resto de los individuos. Cualquier entidad, sea pública o privada, requiere gente adecuada, e incentivos y reglas bien puestas, para evitar situaciones como la que se está viviendo.

En cuanto a la acreditación propiamente tal, se debe entender que es sólo una arista en el conjunto de condiciones que permiten una buena calidad de la enseñanza; el Ministerio de Educación pone a disposición del público una serie de información relevante para que los postulantes puedan hacerse ellos mismos una imagen de cada institución y a partir de esta tomar la mejor decisión en cuanto a su futuro. El problema actual debe servir como llamado de atención para recordarnos que el que existan organismos públicos con funciones como la acreditación, no exime a los individuos de su deber de informarse y decidir. En éste, nadie puede reemplazarlos.

En breve...

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN:

- Se debe tener claro lo que puede medir la acreditación: no se debe pedir al Estado que a través de este sistema resuelva qué estudiar y dónde hacerlo. Ese es rol del individuo.
- Sería útil estandarizar la evaluación actual para no dejar espacio para arbitrariedades, interpretaciones o intereses personales.
- Incluir variables de resultados (calidad de los egresados) y no sólo de recursos como se hace actualmente, pues un estándar mínimo es que las instituciones produzcan profesionales capaces de desempeñarse exitosamente en el medio.
- Transparentar y facilitar la información que se genera durante el proceso de acreditación y, luego de la decisión, hacer un seguimiento de las instituciones y sus programas, de tal forma de ir modificando la situación de acreditación paulatinamente.
- Como la acreditación se basa en el cumplimiento de un proyecto elaborado por la misma institución, se debería también tener estándares para definir la validez de esos proyectos. Ese proyecto debiera ir retroalimentándose de las evaluaciones anteriores, con el fin de ir perfeccionándose y ajustándose a la realidad.
- En cuanto a las agencias acreditadoras de carreras y programas, éstas debieran ser asignadas de forma aleatoria por la autoridad.

¹ Biblioteca del Congreso Nacional, Ley Nº 20.129.

² OCDE, Banco Mundial. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Chile, 2009.