



Cuenta Pública CNA 2012

Discurso de Matko Koljatic, Presidente de la Comisión

Hemos dividido esta Cuenta Pública en dos partes, debido que asumí como Presidente recién a fines de diciembre de 2012, por lo que me pareció que no correspondía diera cuenta de lo ocurrido el año pasado.

Agradezco la presentación de la Srta. Paula Beale, Secretaria Ejecutiva de la Comisión. Quisiera además complementar lo informado por ella con algunas reflexiones adicionales sobre el rol y futuro de la CNA.

En esta parte de la cuenta abordare tres temas principales:

- 1) Una reflexión sobre la educación superior en el país y como se inserta la CNA en el contexto actual. Para ello, me apoyare en el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial para la Reforma de la Educación Superior de 2007, de la cual formé parte, que deliberó largamente sobre este tema, utilizando algunos de sus textos.
- 2) Una reflexión sobre los hechos acaecidos en la CNA y sobre las acciones en curso para recuperar la credibilidad sobre nuestro quehacer institucional.
- 3) Una reflexión sobre el futuro de la CNA.

La Misión de la CNA

Dice el refrán “cuando el río suena es que piedras trae”. Pienso que este dicho se puede aplicar al tema de la calidad de la educación en la actualidad del país. Una educación de calidad constituye hoy día una expectativa que se ha incorporado a los sueños de futuro de la mayor parte de las familias chilenas que hacen ingentes esfuerzos por proporcionársela a sus hijos.

El ruido, que en este caso es de la calle, muestra que las “piedras que lleva el río” son las muchas evidencias que tenemos de las significativas brechas en los resultados de aprendizaje y desarrollo de competencias en las distintas entidades educativas en todos los niveles educacionales.

Los dispares resultados en cuanto a la calidad de la educación no deberían causarnos sorpresa, dado el escenario educacional al que hemos llegado, por una transición desde un sistema elitista a uno de masas; desde un sistema relativamente homogéneo a uno extremadamente diverso; desde la provisión de recursos fiscales en base a criterios políticos y administrativos al uso de mecanismos de mercado para el levantamiento de recursos en la educación. Durante años se transitó por un proceso de desregulada diversificación que dejaba entregada a la mera espontaneidad, y sin coordinación suficiente, el desarrollo del sistema de educación superior chileno.

Por cierto, la estrategia de desarrollo elegida ha tenido efectos positivos para el país que se reflejan en la masificación que ha experimentado el sistema en las últimas décadas y la ampliación de su plataforma institucional. Así lo ratifican, en la educación superior, la existencia de 193 instituciones con sobre un millón de estudiantes que estudian en 16 universidades estatales, 44 universidades privadas, 45 institutos profesionales, 68 centros de formación técnica y 20 entidades de educación superior de la Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, con más de 17,000 programas distintos que van desde alternativas vocacionales y técnicas hasta el doctorado.

Esta abundante oferta de programas académicos es un resultado valioso de la autonomía que se reconoció a las instituciones a la hora de cultivar las disciplinas que enseñan; pero ello exigía, al mismo tiempo, que el Estado cautelara la calidad de la oferta en la enseñanza superior la que, atendidas las importantes asimetrías de información entre ellas y los estudiantes, puede ser fuente de frustraciones y de severas ineficiencias.

En ese sentido, la preocupación por la calidad de la educación no ha sido una respuesta a las manifestaciones en las calles, sino que una constante por lo menos en los últimos 15 años. De hecho, tenemos en la ley 20.129, promulgada en 2006, una demostración palpable de la preocupación del ejecutivo y del poder legislativo por asegurar calidad en la educación en nuestras instituciones de educación superior.

Así es como nace la Comisión Nacional de Acreditación, con la obligación de cuidar la calidad del sistema de educación superior en un contexto de creciente ampliación de la oferta y frente a las intensas expectativas de la sociedad –que favorecen de manera creciente a los sectores de menores ingresos. La ley nos obliga a fomentar el mejoramiento continuo de las instituciones, de modo que los sectores que acceden por primera vez no asistan a un sistema segregado que simplemente reproduzca las desigualdades de origen. De este hecho, y de la calidad que pueda alcanzar el conjunto del sistema en los años que vienen, depende cuánta capacidad tendremos los chilenos de producir y utilizar el conocimiento disponible.

Ello es así, en primer lugar, porque el sistema de educación superior es fundamental para el desarrollo del país, la igualdad de oportunidades y la calidad de la vida cívica. Las instituciones de educación superior deben formar el capital humano avanzado que es imprescindible para el crecimiento y la prosperidad de las sociedades; son un crisol que provee de oportunidades que permiten la movilidad social, expresar la diversidad que es propia de una sociedad plural y cultivar, en sus prácticas y sus rutinas, los valores y las virtudes que son imprescindibles para el diálogo democrático y la formación de una voluntad común. En dos palabras, la educación superior está llamada a enriquecer las vidas individuales y a la vez a hacer más próspera la vida en sociedad.

Cuando la educación superior está a la altura de esas expectativas, no sólo mejora el capital humano, la economía o el desarrollo material del país, también enriquece los niveles de cohesión social, favorece el diálogo y hace más vigorosa la esfera pública, aspectos que son consustanciales a la vida democrática.

Este conjunto de importantes funciones que la educación superior está llamada a cumplir, justifica con largueza que el Estado se haya preocupado de diseñar un marco regulatorio y de fomento que, sin inhibir la diversidad del sistema, estimule, de parte de todas sus instituciones, el logro de la calidad y el cultivo de las dimensiones públicas de la educación superior. Como se ha dicho, ese marco regulatorio y de fomento debe cuidar con esmero la autonomía de las instituciones y al mismo tiempo establecer reglas e incentivos que, sin lesionar la pluralidad histórica del sistema, favorezcan que el trabajo de cada una de las instituciones que lo integran converja de manera suficiente con el bienestar social.

Esta labor de fomento de la calidad en la educación es, entonces, la primera tarea de la CNA.

Hay una segunda razón, adicional, por la cual el rol de la CNA es clave: los ojos de Chile están literalmente puestos en nuestras resoluciones. La fe pública en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior se radica en la confianza que deposita la ciudadanía en que las acreditaciones son una señal de dicha calidad. Esta señal es una de

aquellas señales de las que decenas de miles de estudiantes consideran al momento de tomar la decisión de en que institución y carrera iniciar sus estudios terciarios. Tenemos, entonces, el imperativo que nuestros procesos y decisiones de acreditación respondan a evaluaciones verdaderas y justas.

Pero, la importancia de las resoluciones de acreditación va aún más allá, dado que el Estado ha decidido asociar el sistema estatal de becas y créditos para la educación superior a las acreditaciones. Estimamos, y en ello nos acompañan muchos analistas, que esta ligazón es peligrosa, ya que lleva en si el germen maligno de la corrupción al amarrar el financiamiento de las instituciones al resultado de las acreditaciones.

La asociación del financiamiento en la educación superior y las acreditaciones, es hoy en día y con la legislación actual, un hecho de la causa, en que solo nos cabe tomar todas las medidas necesarias para que ese germen no germine.

Ello no ocurrió, desgraciadamente en el pasado reciente de la Comisión. Un Comisionado defraudó la fe pública, como es de conocimiento general, haciendo asesorías y comprometiendo pagos a su favor por resultados en procesos de acreditación institucionales. Aunque este acto involucra - aparentemente - solo a un individuo, en esta Cuenta Pública no podemos dejar de reconocer el hecho y pido disculpas por lo ocurrido a la ciudadanía.

Desgraciadamente, en el actuar de la CNA ha habido otros desaciertos y desprolijidades. Muchas de ellas fueron reveladas por las revisiones de la Contraloría General de la Republica, como por ejemplo, el acuerdo entre Conicyt y la CNA por el cual se implementó, masivamente entre el 2009 y marzo de 2012 lo que se denominó "acreditaciones extendidas" en magíster y doctorados, omitiéndose temporalmente el proceso de evaluación para certificar la calidad de tales programas. Igualmente, el Contralor ha hecho ver que "hay potenciales conflictos de interés entre las agencias acreditadoras y las instituciones de educación superior. Si bien existen inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los miembros de las agencias, persisten situaciones de potencial conflicto de interés que no están reguladas (...), pese a que la CNA tiene potestades normativas, de supervisión y sancionatorias en relación con las agencias y pueden profundizar mucho más las reglas de inhabilidad".

Los potenciales conflictos de interés no solo se han presentado en instancias externas a la Comisión. Por el contrario, ha habido constancia de situaciones de conflictos de interés dentro de la Comisión que obligaron a medidas drásticas para eliminarlas.

En este respecto quiero ser muy claro.

La Constitución Política de la República, expresa en su artículo 8º, que: "el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones". Más precisa es aún, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575 en su Artículo 56º, cuando expresa: "son incompatibles con el ejercicio de la función pública las actividades particulares de las autoridades o funcionarios que se refieran a materias específicas o casos concretos que deban ser analizados, informados o resueltos por ellos o por el organismo o servicio público a que pertenezcan".

A mi modo de ver, las irregularidades por conflictos de interés y cohecho ocurridas en la CNA, se derivaron de una interpretación restrictiva y antojadiza de la ley 20.129, hecha al interior de la misma Comisión, que en uno de sus acápite expresa que "los miembros de

la Comisión que se encuentren vinculados con alguna institución de educación superior, ya sea en cuanto a su propiedad, intereses patrimoniales o desarrollen labores remuneradas en ella, se encontrarán inhabilitados para participar en las discusiones y votaciones que se refieran a la respectiva institución”. Increíblemente, se aceptó que los comisionados hicieran asesorías a instituciones relacionadas y no relacionadas en el ámbito de las acreditaciones. La probidad uno de los principios rectores en nuestro ordenamiento jurídico fue simplemente pasada a llevar.

Para recordarnos que nuestras vulnerabilidades no solo han estado en el ámbito de las acreditaciones, la debilidad de nuestro sistema informático nos jugó una mala pasada en el mes de enero. Como se recordará, un error hizo que se informara equivocadamente al Ministerio de Educación la situación de acreditación de 5 carreras de pedagogía de la UMCE lo que tuvo amplia cobertura en los medios.

No es de extrañar entonces que la opinión pública tenga en tan baja consideración a la CNA. Hemos de reconocer que la credibilidad en nuestro actuar es muy baja. A modo de botón de muestra, repito aquí lo manifestado por un destacado periodista en un programa radial el martes, 14 de mayo, a propósito de la posible eliminación de la prueba nacional de medicina: *“Lo que ha dicho el ministro Mañalich es decepcionante, porque resulta que dice que hay que confiar en la acreditación justamente cuando es un sistema que se ha caído a pedazos; donde se compraban las acreditaciones; donde sabemos que son acreditaciones... a ver... con estándares muy bajos. Entonces icómo nos va a pedir el ministro que confiemos en las acreditaciones cuando sabemos que al señor que entregaba las acreditaciones lo coimeaban y está preso!. ¿A esas facultades, en esas universidades tenemos que confiar? Pero cómo es posible que diga eso si el sistema está, insisto, corrompido (sic) y se ha caído a pedazos. Es impresionante lo que ha ocurrido. Desde ahora yo creo que hay que pedir, cada vez que uno va al médico, dónde estudió usted, donde egresó, qué título tiene. Increíble: ‘confíe usted en las universidades acreditadas’. Horrible”.*

La tentación frente a comentarios como el anterior es argumentar que el periodista está equivocado, que los hechos que él relata ocurrieron hace tres años, que por el contrario, las acreditaciones son procesos serios y bien hechos, como lo pueden atestiguar cientos de pares evaluadores y miembros de comités de áreas, todos ellos académicos del primer nivel además del personal de planta y los mismos comisionados que pertenecemos a la Comisión. Pienso que argumentar en este sentido, valdrá de poco. Más bien, la tarea es convencer a la ciudadanía que hay una nueva CNA, que a pesar de las limitaciones de una ley quizás mal hecha, estamos haciendo nuestros mejores esfuerzos por que las acreditaciones son justas y verdaderas, y de esa forma recuperar la credibilidad. Esta es nuestra primera prioridad. La urgencia de recuperar la credibilidad me la planteó como prioritaria el Presidente de la República, en una reunión de trabajo sostenida a mediados de diciembre del año pasado. Me lo dijo, también, el Contralor General de la República: “el sistema no resiste sino se recupera la credibilidad”.

La exigencia que nos hace la ética.

Dicen que en chino mandarín la palabra crisis se escribe con los mismos signos que la palabra oportunidad. A pesar de lo difícil que es la tarea de recuperar la credibilidad en la CNA, tengo la confianza que con trabajo en equipo, esfuerzo, tenacidad e inteligencia lo lograremos.

En eso, todos quienes integramos la Comisión tenemos una voluntad común. En primer lugar, afirmar con claridad y firmeza que haremos nuestros mejores esfuerzos por poner en

práctica medidas para que las irregularidades que se conocieron en la CNA, no vuelvan a suceder, nunca más.

Este es el sentido del nuevo Código de Ética de la CNA. Con las adaptaciones que correspondan se aplicara no solo a los miembros de la Comisión, sino que también al personal de la CNA, pares evaluadores, miembros de Comités Consultivos y de áreas y personal de agencias. El contenido de ese documento es una manifestación de la voluntad de la Comisión en el sentido de guiar la conducta de sus integrantes y de todos quienes están asociados a las labores de la Comisión, incluso más allá de lo dispuesto por la normativa vigente, y tiene como propósito asegurar que la toma de decisiones en todas aquellas materias que correspondan a sus funciones sea adoptada con imparcialidad y en consonancia con los más elevados estándares de calidad educativa.

Por otra parte, es de conocimiento público que se ha implementado un Canal de Denuncias en nuestro portal de internet. No me voy a extender sobre esta iniciativa, salvo recordar que las investigaciones que lleva a cabo la Justicia, en lo que se ha conocido como “el caso de la CNA”, se iniciaron por un e mail.

Estamos todos advertidos, entonces, que el estándar de conducta es ahora más exigente y que deberá ser cumplido sin excepción.

El futuro de la CNA

Estos primeros meses de 2013 han sido de intensa actividad. Se ha avanzado en el área de acreditaciones en cumplir con las formalidades de aprobación y publicación de reglamentos que no lo estaban. Así mismo, se ha avanzado en la aprobación de reglamentos e instructivos que habían sido analizados y preparados por comités consultivos, que finalmente han podido ser aprobados por la comisión. Con ello, se ha dado respuesta a los requerimientos de la Contraloría General de la República - avanzando en la solución de las observaciones que nos fueron hechas el año pasado. También se está realizando un trabajo procedimental en el área administrativa. A diferencia del año pasado, desde el primer mes del 2013, nuestras cuentas contables están al día y tenemos un presupuesto para el año. Hay un plan en marcha para solucionar las debilidades informáticas. Hay un plan en marcha para solucionar el problema de espacio físico e infraestructura que suscito la no renovación de los permisos municipales de la propiedad que la CNA arrienda actualmente. Todo lo anterior me hace sentir optimista en que estamos dejando atrás un período oscuro en la historia de la CNA.

Nada de lo anterior hubiera sido posible sin el trabajo diligente de los comisionados y en particular de nuestro personal, que en varios casos sacrificó parte de sus vacaciones para cumplir con las metas que nos habíamos propuesto. Gracias a todos.

No sabemos que pasara con la Comisión en el futuro. Sabemos que hay un proyecto de ley en el Congreso que extingue a este organismo y crea una nueva Agencia Nacional de la Calidad.

Entretanto no se resuelva esta situación, la CNA debe continuar haciendo su trabajo, que como veíamos es fundamental en el sistema de educación superior del país.

Con esta perspectiva, y pensando que lo que avancemos permitirá construir una base más sólida para la nueva institucionalidad de acreditaciones que haya en el país, es que visualizo cinco ejes de mejoramiento continuo para nuestro quehacer: la segmentación, estandarización, transparencia, inclusión y supervisión.

Permítanme brevemente explicar lo que quiero decir con estos conceptos y porque pienso que son importantes.

1. Segmentación: es evidente que una talla no sirve para todos - estoy aceptando aquí el concepto de “one size does not fit all” del informe de la OECD. Actualmente utilizamos básicamente los mismos términos de referencia para acreditar a instituciones muy diversas, desde universidades complejas hasta centros de formación técnica.

Pienso que nuestras metodologías y reglamentos deben reflejar la diversidad del sistema de educación superior, exigiendo calidad, pero reconociendo que las instituciones deben ser medidas con distinta vara. En ello, hemos tenido un criterio diferente del que utiliza el Consejo Nacional de Educación que sí utiliza distintas métricas de evaluación según tipo de institución, en sus procesos de licenciamiento, lo que es absurdo.

Lo paradójico es que el trabajo de elaborar nuevos términos de referencia segmentados- para los CFT e IP, por ejemplo- fue desarrollado por comités consultivos en años anteriores y están disponibles los informes. Otra comisión trabajó durante varios años la dimensión Vinculación con el Medio y entregó el informe respectivo. Una tercera comisión, del Consejo Nacional de la Cultura elaboró criterios de evaluación para las carreras relacionadas con las artes.

Es mi propósito que utilizando como insumos estos trabajos avancemos en establecer criterios ad hoc para las distintas instituciones, programas, etc. , reconociendo su diversidad, de modo que a principios de 2013 hayamos avanzado decididamente en este eje.

2. Estandarización: una de las críticas más comunes a las acreditaciones se refiere a la dificultad en comprender las razones de las decisiones, más aun cuando se refiere al número de años de acreditación.

Aprovecho de comentar que la discriminación por años no es una medida de comparación de calidad- ninguna escala ordinal permite hacerlo apropiadamente- sino que darle una señal a la entidad acreditada de en cuanto tiempo tiene que resolver las debilidades relevadas en el proceso de acreditación. Cuando se acredita por pocos años se le da una señal a esa institución de que tiene poco tiempo para corregir las debilidades que fueron diagnosticadas en el proceso de la acreditación. Pero, es indudable que la acreditación entre 1 y 7 años hace difícil explicar los porqués de las decisiones de acreditación.

Pienso que ello se explica por un énfasis exagerado en evaluar procesos y no resultados. Tal como en la medicina se evolucionó a la medicina por evidencias, en las acreditaciones debemos tener en primer lugar en vista los resultados. Ello implica un cambio de énfasis – primero evaluar si la institución o programa pasa la valla de una calidad mínima y luego, analizar los procesos de gestión y mejoramiento continuo. Hasta hoy, el énfasis era al revés: los resultados prácticamente no eran considerados, en tanto los procesos, sí.

Ello ya se hace con notables resultados en las acreditaciones de postgrados, para magísteres y doctorados, en que indicadores como la productividad científica, las tasas de deserción, graduación, tiempos medios de permanencia, empleabilidad, etc. son fundamentales al momento de acreditar, tenemos que hacer que las acreditaciones institucionales consideren los resultados.

Aprovecho de comentar que la reciente iniciativa del Ministerio de Salud de considerar las acreditaciones de las carreras como antecedente al momento de contratar, me parece bien. Sin embargo, también quisiera recalcar que el examen médico nacional es un insumo crucial al momento de tomar las decisiones de acreditación y que por lo tanto deberá ser un indicador clave de resultados. Por lo mismo, ninguna carrera de medicina debería ser acreditada si no se cuenta con información de los resultados de dicho examen.

También quisiera comentar que en el desarrollo de estos criterios objetivos nos apoyaremos en los investigadores que actualmente estudian estos temas a nivel nacional. Hemos visto con mucho interés que hay grupos de investigación que, por ejemplo, están analizando los

resultados de la acreditación en pedagogía a la luz de los resultados de la prueba Inicia. Por la forma en que se estructuraba las acreditaciones, no necesariamente los indicadores de la prueba coinciden con las acreditaciones. Queremos que sí coincidan.

Todo lo anterior, hará que las decisiones de acreditación se hagan con criterios comparables, estandarizados, y por lo mismo más objetivos.

3. **Transparencia.** Este eje se explica por sí solo. La Comisión hará pública toda la información sobre sus decisiones. Salvaguardaremos, eso sí, aquella información que no es nuestra, como por ejemplo, los planes estratégicos de las instituciones o programas que se sometan a nuestros procesos.
4. **Inclusión.** En este punto cabe recordar que la CNA tiene una labor de fomento de las mejoras de calidad en el sistema de educación superior. En la medida de nuestros recursos humanos y financieros, apoyaremos actividades de capacitación en el ámbito del mejoramiento continuo en educación. Por razones de prioridades y capacidades, estas actividades no podremos iniciarlas antes del tercer trimestre de este año. Pero es nuestra intención que ojala, el mayor número de instituciones y programas se incorporen al sistema de acreditación.
5. **Supervisión.** La imparcialidad de las decisiones, tanto en las agencias como las que se toman en la misma CNA, es un valor que debemos proteger, lo que nos obliga a una supervisión más estricta. Ello implica que nuestros pares evaluadores deberán estar capacitados y ojala en un mediano plazo, certificados.

Respecto a las agencias, tendremos una relación estrecha con ellas, de apoyo, pero también de supervisión, como nos lo exige la ley. Nuestra supervisión a la labor de las agencias tendrá tres ejes principales:

- a. supervisaremos que se garantice el debido proceso
- b. supervisaremos el resguardo a la inexistencia de conflictos de interés
- c. supervisaremos la calidad de los resultados

Finalmente, en este ámbito de la supervisión deberemos velar por el estricto cumplimiento de la ley – por ejemplo en lo que dice con la prohibición del lucro en las universidades y en la regulación y fiscalización de la publicidad relativa a acreditaciones. No es labor de la CNA juzgar o penalizar estas situaciones. Pero, sí es nuestra labor poner en conocimiento de las autoridades aquellas situaciones que vulneran la ley.

Todo lo anterior, deberá hacerse dentro del marco jurídico actual, de la ley 20.129. Esta ley es la que rige el accionar de la Comisión y en tanto este vigente, nuestro deber es cumplirla.

Palabras Finales.

Nuestras instituciones de educación superior están indisolublemente atadas al destino de Chile, a la riqueza y diversidad de su cultura, a los niveles de bienestar económico y social, a la calidad de su vida pública, a la eficiencia y prontitud de sus políticas y al destino de la democracia.

Estas instituciones han acompañado la vida y las vicisitudes de nuestro país desde sus mismos orígenes. En ellas se formaron los liderazgos que consolidaron la república durante el siglo XIX, en ellas cifraron sus esperanzas y cultivaron su orgullo parte de los sectores medios durante el siglo XX y hacia ellas miran hoy todos los sectores sociales, en especial las grandes mayorías, que esperan que todas sus instituciones estén a la altura de las promesas de una sociedad plural, equitativa y democrática.

Pero no son sólo esas expectativas ciudadanas las que sustentan la importancia de la educación superior.

Vivimos un mundo en el que la información y el conocimiento poseen cada vez mayor relevancia. Cuánta capacidad tenga nuestro país de insertarse con eficiencia y protagonismo en el nuevo ámbito global de la economía, la política y la cultura, y por lo mismo cuánta capacidad tengamos de hacer presente nuestra identidad en el mundo y de colaborar con él, dependerá de los recursos disponibles y de la calidad y eficiencia de las instituciones que forman el capital humano avanzado.

En suma, las instituciones de educación superior, las Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica e instituciones formadoras de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, todas ellas, sin ninguna excepción, poseen un lugar de extrema relevancia para el futuro de nuestro país: en especial para la calidad de nuestra vida cívica y para el logro del bienestar económico.

Es por ello que nuestra labor en la CNA, como entidad que promueve y certifica la calidad en la educación, es crucial. Por lo mismo, comprometo el esfuerzo de toda la Comisión y de tantos académicos que nos apoyan en esta labor, en que la CNA cumpla bien su misión.