

## **PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA CNA**

**Alfonso Muga Naredo**

**Cuenta Pública 2017, 10 de abril de 2018**

### **I. Palabras iniciales**

1. Este acto ciudadano de transparencia institucional, como es la Cuenta Pública 2017 de la CNA cuyos antecedentes recién han recibido, sucede apenas a semanas de que se promulgue la Ley de Educación Superior. Esta Ley, en lo sustancial, reforma la institucionalidad pública pues crea nuevas entidades de regulación y control, y establece una nueva forma de financiamiento para aquellas entidades formativas de nivel superior que reúnan un conjunto de requisitos que la propia Ley determina. En materias de aseguramiento de la calidad, introduce transformaciones claves en el sistema vigente.
2. Las disposiciones legales tienen, según el parecer de la Comisión, aciertos, deficiencias y omisiones. Un debate más razonado y con tiempos políticos no tan exigidos por la coyuntura, habría permitido contar con un cuerpo legal más acorde con los diversos y heterogéneos requerimientos del sector educacional terciario de nuestro país.
3. Es un acierto, por ejemplo, el reconocimiento que se le otorga al sub sistema técnico profesional de nivel superior, claramente reflejado en la constitución futura de la Comisión y en los comités consultivos. Pero, la suspensión hasta el 2025 de la acreditación voluntaria de carreras, que había alcanzado importantes niveles relativos en el sector universitario y comenzaba a abarcar logros paulatinos en el resto del Sistema, es una deficiencia, pues perturba la prioridad alcanzada en mecanismos de gestión interna de la calidad, orientados hacia las bases del funcionamiento de las instituciones de educación superior. La acreditación institucional obligatoria de carácter integral que implica evaluar, en una selección de carreras y programas, la proyección interna de la función de aseguramiento de la calidad no suple este decisivo asunto, el cual es, por ejemplo, el único aplicable en sistemas de aseguramiento de la calidad en la generalidad de los países con experiencia relevante. Con franqueza les expreso, aunque hay atendibles razones que la explican, que la Comisión esperó una mayor participación de

los diferentes actores en la discusión legislativa sobre esta materia, la cual ahora emerge como una preocupación no menor en distintos segmentos institucionales.

4. Es una omisión, en un sentido de largo plazo, la carencia de miradas estratégicas para reconocer y posibilitar el avance paulatino de los mecanismos de aseguramiento de la calidad hacia estadios superiores de funcionamiento, como también, en la promoción de lineamientos internacionales propios de un mundo crecientemente globalizado en formación profesional y de doctorados, y en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. También lo es, aunque en una perspectiva de muy corto plazo, las limitaciones que se observan en la definición de plazos viables para llevar a cabo los cambios previstos con la parsimonia necesaria y, en el caso de la acreditación, con la gradualidad que aflora de la experiencia adquirida por todos los actores en más de 10 años de funcionamiento, de acumulación de prácticas y de evidencias.
5. La implementación de esta nueva Ley supone, pues, desafíos de gran envergadura para todos los actores involucrados, es decir, sector público e instituciones de educación superior. En un apartado posterior, esbozaré algunas propuestas que persiguen la adopción de plazos de aplicación que no impliquen sobre exigencias que causen dificultades y tensiones innecesarias para una sana y provechosa aplicación del nuevo marco legal.

## **II. Reconocimientos.**

6. Vuestra presencia hoy aquí tiene para nosotros un profundo significado y es, asimismo, una oportunidad de expresarles públicamente nuestro reconocimiento y de presentarles algunos puntos de vista sobre el futuro inmediato. Hemos compartido con ustedes, la experiencia de que los fundamentos y progreso del Sistema de Aseguramiento de la Calidad del país, se basan en la sólida construcción de espacios de confianza entre los diversos actores involucrados, la cual tiene que ser hecha con respeto a reglas de conducta compartidas, basadas en principios éticos de común valoración. Y, también sabemos, que la que más importa promover y cautelar, es la confianza que esperamos

que depositen en este Sistema las familias y la ciudadanía en general, para sus decisiones. Así podemos esperar que, de manera creciente y mayoritaria, la elección para la concreción de sus proyectos de futuro, sea realizada con base en determinaciones públicas objetivas que les aporten una apropiada guía sobre la idoneidad de las instituciones, carreras y modalidades que profusamente se ofrecen.

7. Pero este anhelo social, no siempre se ve bien materializado. A veces, por nuestros riosos y carencias como agencia de calidad, los que procuramos aminorar abiertos siempre a aportes y críticas constructivas. En otras, por el efecto distorsionador que adquiere el mensaje de quienes aún pretenden que la Comisión ejerza roles que no le corresponden ni le competen, como sería que actúe como Superintendencia. Aunque las situaciones más lamentables, provienen de instituciones, unas muy pocas, por cierto, que atentan, que socavan las bases a las que he aludido. Los abusos que se pretenden cometer contra el Sistema, no siempre son oportunamente detectados y, cuando se constatan o emergen, generan una serie de efectos, tanto directos como colaterales, cuyos alcances son suficientes para deteriorar la credibilidad que la Sociedad deposita en nuestros fundamentos. Tales efectos, por desgracia, son persistentes en el tiempo, son pegajosos, y, ante algunos actores del mundo político y social, no admiten contrapeso siquiera en el cúmulo de actividades bien realizadas, como se desprende de esta Cuenta Pública. Así se puede constatar como reacción en el nuevo texto legal, exageradamente prescriptivo y casi reglamentario, en el que, por ejemplo, el cúmulo de inhabilidades e incompatibilidades aplicables a quienes integren el futuro Pleno de la Comisión, difícilmente encuentra parangón en la legislación chilena.

8. Las tareas que lleva adelante la Comisión involucran directamente a más de un millar de personas, la mayor parte proveniente del mundo académico y docente. Implica desde la Comisión- como instancia con potestades normativas y decisorias- hasta los comités de pares evaluadores de instituciones, carreras y programas. A cada una de estas personas nuestra gratitud y decidido reconocimiento. La Comisión requiere directamente, además, de asesorías expertas y de labores indispensables de soporte operativo, las cuales se realizan en distintas instancias, dimensiones y ámbitos. En la función asesora, ha

contado desde la partida con la valiosa colaboración de 4 Comités Consultivos, a la que se sumaron, después, 18 Comités técnicos de Áreas del Conocimiento y, más recientemente, 4 Comités de Áreas de Pedagogía. A todos sus integrantes, extendemos nuestros agradecimientos por el tan meritorio como confiable respaldo que nos brindan. La nueva Ley obligará a redefinir íntegramente los Comités Consultivos, expresamente regulados en dicho cuerpo normativo. A lo anterior, se debe agregar las conclusiones de las evaluaciones recurrentes que la Comisión efectúa sobre el funcionamiento y condiciones de integración de los restantes Comités.

9. Asimismo, y como es del conocimiento de ustedes, en materia de acreditación de pregrado, magister y especialidades médicas, la Ley de Educación Superior establece un cambio desde un sistema en el que las decisiones se distribuían entre distintos actores (CNA y agencias acreditadoras expresamente autorizadas y supervisadas por la Comisión), a un sistema en el que la única agencia de certificación oficial es la Comisión. Desde su autorización, las agencias colaboraron en la construcción y consolidación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y prueba de ello es la adopción de más de tres mil decisiones de acreditación. Esta experiencia acumulada, en la que ha habido aciertos y errores, consensos y desacuerdos, posibilita el tránsito a esta nueva etapa. La Comisión reconoce el aporte de todos quienes desde el espacio de las agencias han aportado una valiosa contribución al Sistema por más de 10 años.
10. Por otra parte, desde abril de 2016 la CNA es la única entidad facultada para evaluar las carreras de Pedagogía con fines de acreditación. Hasta ese entonces, la acreditación de estas carreras estaba radicada en las agencias acreditadoras. La Comisión ha sido fiel al espíritu de la Ley 20.903, que busca asegurar con mayor celo la calidad de la formación inicial docente de manera de contar con los profesores que se necesitan para que todos los niños y niñas de Chile obtengan una mejor educación. Para garantizar una apropiada consistencia de las decisiones, se ha desarrollado un esfuerzo significativo para asegurar tanto el rigor en la evaluación como la capacidad de generar conclusiones que sean compartidas por las instituciones. En las próximas semanas la Comisión hará público un estudio que contiene un análisis de las fortalezas y debilidades detectadas por la CNA en su quehacer evaluativo y en el escenario actual de estas carreras. En esta misma

línea, se ha generado, con el apoyo de un comité técnico de destacados expertos docentes, cuya colaboración oportunamente se ha valorado, una propuesta de nuevos criterios de evaluación. Esta propuesta fue sometida a consulta pública y se pudo recibir enriquecedores aportes de personas e instituciones, a quienes, por cierto, igualmente la Comisión agradece. En este momento, se están analizando dichos aportes y realizando un ejercicio de conciliación. Próximamente, la Comisión definirá este cuerpo de criterios, cuyo conocimiento y gradual aplicación obligará a realizar nuevos esfuerzos de difusión y profundización, en el marco de la implementación de la nueva ley.

11. En lo operacional, la Comisión dispone de un respaldo de gran valía y envergadura, como el que le proporcionan quienes integran la Secretaría Ejecutiva. Es impensable suponer nuestro accionar, si no se pondera bien la importancia del rol que es propio de dicha Secretaría. Los resultados entregados son elocuentes e imaginarán ustedes la cantidad de actividades, operaciones y procesos que se deben realizar para sostener la marcha de la Comisión en su conjunto. Estimo representar bien a mis pares de la Comisión, cuando expreso el mayor reconocimiento a un quehacer que no se agota y que procura ser cada vez más eficaz y, por cierto, perfectible.

### **III. Dilemas de la implementación de la nueva normativa transitoria en aseguramiento de la calidad: comentarios y sugerencias**

12. La Comisión estima que hay al menos cinco nudos críticos en las disposiciones transitorias en esta materia, los que están asociados a transformaciones claves en el sistema vigente de aseguramiento de la calidad y en las que los plazos para su implementación o son insuficientes según la evidencia disponible o simplemente se omitieron, como es el caso de los doctorados. Estos nudos están en: la obligatoriedad de la acreditación institucional, de los doctorados y de las carreras de Pedagogía, Medicina y Odontología; la CNA, única agencia de certificación oficial en el Sistema; la acreditación en todos los niveles sobre la base de estándares; la conformación de la nueva Comisión, y, la suspensión hasta el 2025 de la acreditación voluntaria de carreras. En lo que sigue y respecto de cada uno de estos nudos, se plantearán ciertos riesgos

que la Comisión percibe y sugerencias para atenuarlos, las que casi en su totalidad suponen una resolución por la vía legal.

13. La puesta en práctica de la acreditación obligatoria supone el riesgo de una severa congestión, para este y el próximo año, en la cantidad de procesos y decisiones evaluativas, muy especialmente en lo institucional. Conviene recordar que actualmente son 48 las instituciones de educación superior, especialmente IP y CFT, que están fuera del sistema de acreditación. De igual modo, no hay capacidad en el Sistema para la aplicación inmediata de la obligatoriedad de la acreditación de los programas doctorales, si se tiene en cuenta que, de la oferta actual, aproximadamente un 40% está fuera del sistema de acreditación. Una modalidad transitoria que posibilita atender un incremento significativo en la demanda institucional, se podría estructurar de la siguiente forma que implica distinguir las entidades no acreditadas de aquellas que actualmente lo están. Las primeras comenzarían a ser evaluadas con aplicación del modelo actual y dentro de un plazo que vencería el 31 de diciembre de 2021. A la vez, se las debiera secuenciar en el tiempo mediante un mecanismo aleatorio de modo de dar cumplimiento a esta obligación conforme a una distribución anual proporcional. Con respecto a las instituciones con acreditación vigente, se sugiere que mientras no esté en aplicación el nuevo modelo de criterios y estándares, aquellas entidades cuyo periodo de acreditación expire antes de la vigencia de dicho modelo sean también evaluadas con las pautas y criterios actuales. De igual modo, se sugiere establecer un régimen de transitoriedad para los programas de doctorado, como lo hay para Medicina y Odontología, a objeto de brindar una apropiada atención en la acreditación obligatoria de éstos, un asunto que se omite en la nueva Ley.

14. La derogación inmediata de las disposiciones que permitieron la existencia de las agencias de acreditación, obliga a aportar certeza a las instituciones con vínculos contractuales vigentes y supone, a la vez, el inicio inmediato de traslados hacia la CNA de procesos de magíster y de especialidades del área de la salud. Se ha sugerido a la autoridad pública, como norma transitoria, que los procesos de acreditación voluntaria de carreras de pregrado y los de magíster, ya iniciados ante las agencias privadas de

acreditación, pero con informe de autoevaluación ya entregado a dichas entidades en fecha previa a la publicación de la Ley de Educación Superior, puedan continuar hasta obtener la decisión final de dichas acreditaciones en las agencias, en un plazo que no exceda al 31 de diciembre de 2018. En los casos de las agencias de que se trate, la CNA mantendría la potestad de supervisión y de apelación.

15. La acreditación en todos los niveles sobre la base de estándares tiene varios riesgos que deben ser muy bien ponderados en esta fase inicial de aplicación del nuevo marco legal. Uno de ellos, es que su definición y la posterior comprensión por las entidades de educación superior, incidan en componentes de decisión propia de los proyectos institucionales y provoquen potenciales efectos de adecuación y de acomodo a ellos, con consecuencias en una menor diversidad o de tendencia hacia un isomorfismo. Esta labor es de aquellas que debiera ser asumida por el nuevo Pleno de la Comisión, para que ésta realice un adecuado proceso de apropiación de las pautas sobre criterios y estándares que debe comenzar a aplicar. En los artículos transitorios de la Ley está prevista que esta definición la lleve a cabo la actual Comisión. Se sugiere, en consecuencia, una transitoriedad más realista, es decir, apoyada en la experiencia de la actual CNA para la preparación de nuevos criterios y estándares, de modo que éstos puedan ser estudiados y sancionados por la nueva Comisión, en un plazo razonable. El periodo de tiempo así definido debiera contribuir a que las instituciones que deban ocuparlos, se interioricen apropiadamente de ellos y puedan concretar sus procesos autoevaluativos adecuadamente. Lo anterior permitiría, además, que el Sistema, las instituciones y los pares evaluadores, desarrollen capacidades con el nuevo instrumental. En definitiva, esta sugerencia implica que la aplicación del nuevo modelo se llevaría a cabo a contar de doce meses de la aprobación definitiva por la nueva Comisión de las nuevas pautas con criterios y estándares.

16. La conformación de un nuevo Pleno de la Comisión sigue un proceso que implica, primero, la participación de la Alta Dirección Pública en la selección de casi la totalidad de sus integrantes (10 de 12) mediante la proposición de ternas. En seguida, en la nominación de 8 de ellos por el Presidente de la República, 6 requieren contar con el acuerdo de tres quintos del Senado. El plazo previsto para todo este proceso es bastante

ajustado si se consideran experiencias que tienen cierta similitud y podría coincidir, de resultar exitosa, con un momento de alta demanda en cuanto a toma de decisiones de la Comisión. Se ha sugerido definir un nuevo plazo para la instalación de la nueva Comisión, de modo tal de posibilitar que las nominaciones de sus integrantes se concreten sin tensiones innecesarias y, sobre todo, de evitar que el nuevo Pleno requiera ser investido en un momento del año inconveniente por la alta carga de trabajo.

17. De la suspensión hasta 2025 de la acreditación voluntaria de carreras, se hizo una referencia en la parte inicial, la cual apunta al desincentivo que podría significar esta decisión en el ejercicio de autoevaluación y de mejora continua en la base de las instituciones, junto con otras consecuencias que las diversas entidades debieran estar comenzando a evaluar. A lo anterior, se suma el riesgo de afectar la movilidad profesional internacional vigente en convenios bilaterales ya firmados y en otros en tramitación legislativa. Se sugiere como medida paliativa, extender hasta el 1 de enero de 2025 la vigencia de la acreditación de las carreras de pregrado de carácter voluntario que cumplan con el requisito de contar la entidad proponente con acreditación institucional y de que la carrera tenga al menos cuatro años de acreditación. El límite de dicha prórroga no debiera implicar en cada caso un periodo de acreditación mayor al de la certificación vigente. En dicho lapso, las instituciones deberán llevar a cabo planes de mejora y ejercicios de autoevaluación interna de las carreras respectivas, con informes periódicos a la CNA conforme a un procedimiento debidamente concordado. Además, se sugiere dar validez nacional a las acreditaciones otorgadas en el marco del Sistema de Acreditación del MERCOSUR, denominado "ARCUSUR", el cual tiene diferentes etapas abiertas en cinco titulaciones incorporadas de carácter voluntario en Chile, a saber: Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería y Veterinaria.

#### **IV. Palabras finales**

18. Como se desprende de los planteamientos anteriores, está a punto de abrirse un período de transición de unos tres años, tiempo más que suficiente para esperar que no se produzcan retrocesos en las condiciones ya alcanzadas en cuanto al desarrollo de un



sistema de aseguramiento de la calidad en el país. Para que ello suceda es necesario concitar acuerdos entre las diversas entidades involucradas en el avance hacia logros mayores, como la obligatoriedad en las acreditaciones, con ritmos y plazos acordes a las características actualmente prevalecientes. La actual Comisión procurará que tales acuerdos se alcancen y convocará y participará en convocatorias que se encaminen a perfeccionar las disposiciones transitorias de la nueva Ley. La Comisión ha planteado aquí sus sugerencias, las cuales quedan disponibles desde ya en la confianza de que contribuyan al debate próximo que se requiere iniciar.