



PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN

Alfonso Muga Naredo

Con motivo de la Cuenta Pública 2016

10 de mayo de 2017

I. Palabras iniciales

1. En nombre de la Comisión Nacional de Acreditación, de toda ella, reitero nuestros agradecimientos por vuestra presencia hoy aquí. Tiene para nosotros un profundo significado. Es, qué duda cabe, una clara expresión de la vitalidad del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y de lo que éste representa hoy para la Educación Superior y para la Sociedad, chilenas. Hemos compartido con ustedes, la experiencia de que sus fundamentos y progreso 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 y recíproca 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. Así podemos esperar que, de manera creciente y mayoritaria, la elección, tanto para sus hijos como para el resto de sus integrantes, de los servicios formativos que anhelan 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.

Pero este anhelo social, no siempre se ve bien materializado. A veces, por nuestros rios y carencias como agencia de calidad, los que procuramos aminorar abiertos siempre a aportes y a críticas constructivas. En otras, por el efecto distorsionador que adquiere el mensaje de quienes pretenden que la Comisión ejerza roles que no le corresponden ni le competen. 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 ha depositado 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, de la que la exposición anterior ha procurado dar cuenta.

2. El año 2016 la Comisión sumó diez años de funcionamiento, de acumulación de prácticas y de evidencias, que posibilitan diagnosticar su quehacer y perfilar, tanto su mejora y perfeccionamiento, como la de todo el Sistema. Es preciso recordar, que la preocupación por el aseguramiento de la calidad- tan propia de la evolución de un sistema de educación superior que se diversificó y amplió notablemente su cobertura- es anterior ya había quedado instalada con crecientes debates en los 90 y en algunas experiencias institucionales, a partir de los cuales se abrió espacio político para la creación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y para que, gradualmente, ésta gestara las bases para la aprobación de la ley regulatoria del Sistema.

Las evidencias aportadas por la Secretaria Ejecutiva en su exposición de la Cuenta Pública, son un claro testimonio del gran esfuerzo de todas las instituciones y del país, para materializar la transformación legal de mayor envergadura en asuntos regulatorios de nuestra educación superior de las últimas décadas. Esta tarea involucra directamente a más de un millar de personas, la mayor parte proveniente del mundo académico y docente, desde la Comisión- como instancia con potestades normativas y decisorias- hasta los

comités de pares evaluadores de instituciones, carreras y programas. A cada una nuestra gratitud y decidido reconocimiento.

La Comisión requiere directamente 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.

En lo operacional, la Comisión dispone de un respaldo de gran valía y envergadura, como es 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. Con todo, el nivel de logros resulta ser destacable si se compara, por ejemplo, con los alcanzados en países de la región cuyas estructuras y procesos no consiguen aún la cobertura institucional, estabilidad y madurez que puede exhibir el sistema chileno.

3. Hemos tenido ocasión de testimoniar nuestro reconocimiento hacia una persona que, hasta finales del año recién pasado, integraba la Comisión, me refiero, a Javier Ruiz del Solar, quien nominado por Conicyt, fue un muy relevante miembro por seis años de este cuerpo colegiado, difíciles al comienzo, pero muy prolíficos después. No pretendo en lo que sigue afectar su natural modestia, pero debo decir que Javier, un destacadísimo académico de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, impulsó decididamente, por ejemplo, la definición e implementación de criterios en posgrado, cuya aplicación en la evaluación de los programas de este nivel, muy en

especial en los doctorados, generó una nueva dinámica evaluativa, con exigencias mejor definidas que han permitido afianzar, en las instituciones universitarias de mayor complejidad, el progreso de esta actividad entendida como una iniciativa grupal, al igual que las líneas de investigación concurrentes. Más aún, con su agudeza visionaria, integridad, talento, capacidad y sentido de la consistencia, colocaba en evidencia planos y detalles de la mayor importancia evaluativa en aspectos de la calidad de instituciones y programas, tanto así, que Javier perfiló un estilo, un modo de percibir, de impulsar la formación de juicios, de difícil parangón, tal vez, en el seno de la Comisión.

II. El desafío de la reforma del sistema de aseguramiento de la calidad.

4. Hemos sido reiterativos en que el establecimiento de un sistema de aseguramiento de la calidad, como el chileno, supone, con más avances que retrocesos, pasar de una primera fase, en la que opera como mecanismo impulsor un órgano externo de carácter primordialmente público, el cual evalúa a las instituciones y programas conforme a períodos regulares de tiempo y según criterios pre establecidos, a una segunda en la que son las instituciones las que desarrollan sus propias formas organizativas dentro del propósito de fortalecer por sí mismas su gestión interna de la calidad, para asegurarla y promoverla. En opinión de la Comisión, hay espacios para realizar cambios que propendan a que el país y sus instituciones de educación superior puedan centrarse en lo que importa en la fase presente: impulsar e incentivar aquellos esfuerzos que contribuyan a que las entidades asuman como foco principal el desarrollo estable de una capacidad de autorregulación tras la mejora continua de su calidad. Por supuesto, no todas las instituciones han alcanzado similares niveles de desarrollo en estas buenas prácticas, pues se observa una manifiesta dispersión entre sus tres niveles, aunque con avances cada vez mayores en cada uno de ellos, comportamiento que permite dar apropiado sustento a tal opinión.

La Comisión Nacional de Acreditación valora, por cierto, que la nueva propuesta esté concebida ahora como una modificación de la Ley N°20.129, lo cual implica que se le da continuidad a su actual marco jurídico y estructura corporativa. Hay- como hemos mencionado al inicio de estas palabras- 10 años de funcionamiento de la Comisión y aún más tiempo del aseguramiento de la calidad en Chile, lo cual, con sus aciertos y errores, junto con los avances en estas materias a nivel internacional, permiten conocer y concebir los mecanismos, actividades y oportunidades del aseguramiento de la calidad en nuestra educación superior. La Comisión concuerda, asimismo, con la propuesta sobre la obligatoriedad de la acreditación institucional. Además, concuerda en que dados los estados de avance que, en líneas generales, presentan las instituciones en asuntos de aseguramiento de la calidad, con estructuras, definiciones internas y procesos que están alcanzando planos de madurez, es conveniente abordar una evaluación integral que aplique en el ámbito de la gestión para dicho aseguramiento. La Comisión valora positivamente, por lo antes mencionado, la iniciativa de evaluar a las instituciones por la totalidad de sus funciones, sin la distinción actual entre áreas obligatorias y voluntarias electivas, siempre y cuando se puedan distinguir *ex ante* las realidades funcionales de cada una de las instituciones según sus características propias conforme a las determinantes estructurales existentes en el sistema y con directa consideración del respectivo proyecto institucional. Una decisión pública de esta índole tiene que ser capaz de reconocer las diversidades existentes, tanto en un mismo nivel como en los distintos niveles funcionales.

5. Es en este contexto en el cual deben ser situados los documentos con planteamientos que la CNA ha hecho en el pasado al Ejecutivo y, esta vez, a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, anteayer lunes. Este último documento, con referencia a la indicación sustitutiva en discusión y muy especialmente a su Título IV sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, queda a disposición de ustedes al concluir esta actividad, en las mesas de distribución a la salida de este recinto. De dicho documento, destacaré brevemente el contenido de cuatro de ocho apartados que se abordan en él, a saber: el Sistema Nacional de Aseguramiento

de la Calidad, un conjunto articulado de agencias públicas; la acreditación de carreras de pregrado y de programas de magister, procesos necesarios para la realidad del país; nuevas funciones y atribuciones de la CNA, tensión entre calidad y autonomía, y, criterios y estándares: el riesgo de uniformar.

Sistema Nacional AC: un conjunto articulado de agencias públicas

6. La indicación sustitutiva define el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior como un conjunto articulado de agencias públicas. En opinión de la CNA, resulta conveniente dejar en claro que el Sistema, de tal forma definido, es una entidad que coordina a los organismos estatales con atribuciones en esta materia. De no ser así, resultaría llamativo que, en una entidad de esta naturaleza, no se incorpore en su conformación a los dos subsistemas de educación superior, cuyas instituciones son una parte constitutiva fundamental de todo aseguramiento de la calidad. A la vez, a juicio de la Comisión, no cabe hablar de fiscalización entre las funciones del Sistema, puesto que ésta es la labor genérica de la Superintendencia, órgano que también lo integra. Muy diferente es establecer que al Sistema le corresponde el control pertinente del cumplimiento que hagan las instituciones de educación superior autónomas en los ámbitos de la mejora continua de su quehacer.

Y al establecerse las funciones del Comité de Coordinación de dicho Sistema referido en el párrafo anterior, se señala que le corresponde “aprobar los criterios y estándares de calidad” a aplicar por la CNA. Si bien más adelante, se menciona que solo se requiere el informe favorable de dicho Comité, ambas disposiciones vulneran la autonomía que requiere la CNA para asegurar y robustecer la independencia y la neutralidad técnica de las decisiones que deben estar en la base de procesos de estas características. Este diseño estructural, por lo demás, desborda los ámbitos reconocibles de un comité de coordinación.

Acreditación de carreras de pregrado y de programas de magister: procesos necesarios para la realidad del país.

7. La indicación sustitutiva elimina la acreditación de carreras de pregrado y mantiene solamente la acreditación de pedagogías y medicina, con carácter obligatorio. Tal vez lo hace en el entendido que la evaluación institucional integral, permitiría dar cuenta de la calidad de estas ofertas. Una supresión de esta envergadura es, quizás, plausible y se han expuesto argumentos para sostenerla, en el caso de las carreras de ciclo corto, conducentes al título de técnico de nivel superior, mas no cuando se trate de carreras de carácter profesional y profesional con licenciatura.

Pues bien, conviene sopesar esta derogación teniendo en consideración que la acreditación de carreras y programas es lo usual en la experiencia internacional, siendo más bien excepcional la acreditación de instituciones, aun cuando, progresivamente, se está tendiendo a evaluar unidades académicas mayores (facultades, áreas). Existe evidencia sobre el efecto positivo que ha tenido en el país la acreditación de carreras, puesto que contribuye a incorporar la cultura de la calidad en los equipos que se vinculan directamente al proceso enseñanza-aprendizaje¹. Al mismo tiempo, la acreditación de carreras es la base para el reconocimiento de títulos y grados con otros países, acordados mediante convenios de segunda generación. Estos instrumentos bilaterales toman como base el aseguramiento de la calidad y la acreditación de las carreras, como umbral de acceso. Con ellos se favorece la movilidad profesional y académica. Conviene resaltar, que también se suprimen las dos dimensiones de evaluación de las carreras de pregrado, a saber: perfil de egreso y condiciones de operación. Esta supresión, de prosperar, introduciría inconvenientes en la evaluación de carreras,

¹ Dooner, C., Armanet, L., Busco, C., d'Alencon, A., & Salomone, A. (2016). Impacto de los procesos de autoevaluación en la gestión de pregrado y postgrado en la Universidad de Chile (2011-2014) (Vol. N°2). Santiago de Chile: Comisión Nacional de Acreditación. Serie Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad.

propuesta que es parte del proceso de evaluación institucional integrada, al dejar fuera un componente constitutivo y ordenador de todo proyecto educativo, una definición que las IES realizan como un componente relevante de sus orientaciones estratégicas y que resulta ser una guía de las ofertas respectivas de carreras.

8. Asimismo, se elimina la facultad para acreditar programas de magister presentados voluntariamente por las instituciones que los imparten. Esta decisión, en opinión de la Comisión, supondría dejar al margen del sistema de aseguramiento de la calidad un nivel educativo en alza (en 10 años se multiplicó por 2,4 la matrícula, si bien con una cobertura de acreditación que se sitúan en torno al 26%) y con una muy diversa heterogeneidad en términos de calidad. En este sentido, que exista una laguna en relación al aseguramiento de la calidad entre el nivel de pregrado y el de doctorado, altera la continuidad del foco de la calidad en el sistema de educación superior.

Funciones y atribuciones de la Comisión: Tensión entre calidad y autonomía.

9. La indicación establece nuevas funciones para la CNA que ponen de manifiesto limitaciones a la autonomía de las instituciones. Una de ellas, es la de resolver la apertura de nuevas sedes, de carreras o programas de pregrado en nuevas áreas del conocimiento, de las instituciones de educación superior que cuenten con cuatro años de acreditación. Esta limitación sería consecuencia de una decisión de acreditación de la CNA, la cual, casi con seguridad, contribuiría a desvirtuar los propósitos de los procesos evaluativos. A lo anterior se agrega, en otra disposición, que, para todo tipo de institución acreditada, la CNA debe aprobar el Plan de Mejora respectivo. Estas dos nuevas atribuciones, constituyen una intromisión en la capacidad de autorregulación de instituciones que han probado ante la CNA disponer de un nivel de consolidación en materias de aseguramiento de la calidad. Este aspecto hace presente en la propuesta una

aparente tensión en la relación entre autonomía y calidad, como si ambos principios jugaran en sentido opuesto. Lo cierto es que ambos diseños institucionales (acreditación y autonomía de las IES) favorecen la mejora de la calidad de la educación.

10. Por otra parte, se dispone que la CNA puede solicitar informes de cumplimiento de estándares y realizar visitas de seguimiento acerca del cumplimiento de los mismos. Establecer evaluaciones intermedias como parte de una resolución de acreditación, es una práctica útil, la cual, por lo demás, se aplica en otros sistemas. Sin embargo, centrar el seguimiento en cumplimiento de estándares, le da un carácter de fiscalización que no se compadece con la naturaleza de una actividad evaluativa orientada hacia una mejora continua. En otra disposición, se establece la facultad de adelantar la acreditación institucional como consecuencia del incumplimiento de estándares que justificaron tal decisión y en un periodo de tiempo posterior a aquel de la evaluación primera. Si el problema radica en sancionar información dolosa o carente de sustento en la evaluación que condujo a la acreditación, lo que cabe es quitar dicha certificación. Pero si dicha situación aflora durante la vigencia de la acreditación y sin que se constate dolo, lo que correspondería es informar a la institución para que corrija las debilidades detectadas, y se apreste, así, al futuro proceso de autoevaluación.

Criterios y estándares: el riesgo de uniformar.

11. Buena parte de los modos de observar el aseguramiento de la calidad de instituciones y programas están basados en criterios, los cuales se trasladan a las guías que orientan a los pares para la evaluación externa. Uno de ellos, y de los más claves, es la consistencia tanto interna como externa. En cuanto a los estándares, en un sistema heterogéneo y diverso como el chileno (instituciones, proyectos educativos, tamaños, contextos territoriales), cuesta encontrar ventajas y beneficios en su aplicación para la mejora de la calidad, salvo que se defina una amplia variedad de categorías. Habría que distinguir entre umbrales, usualmente de determinación normativa, e



indicadores promedios, ambos asociados a nociones de calidad. Respecto de indicadores promedios (por grupos de IES según su acreditación, por área del conocimiento), son mediciones que están sujetas a la variabilidad de los datos respectivos, por lo que conviene tener evidencias sobre su desviación estándar y la variación de ésta en el tiempo².

Cabe alertar sobre los riesgos que implica la imposición de estándares de calidad en la perspectiva de cómo condicionan la acción de las instituciones. Estándares iguales podrían conducir a uniformar estrategias, y reduciría la diversidad y la autonomía institucional, con el riesgo de impulsar a las instituciones a concentrar sus esfuerzos en el cumplimiento de exigencias que no necesariamente son armónicas con el desarrollo de sus propósitos declarados. Es necesario clarificar la indicación sustitutiva, de modo de revalorizar y potenciar la deliberación, propia de un organismo colegiado, como una fuente primordial de juicio sobre la calidad de las instituciones y programas, en una combinación virtuosa de criterios y estándares, como opción mixta de evaluación.

Por otra parte, las referencias que se hacen en los artículos referidos a la acreditación institucional, de programas de postgrado y de pregrado, a que este resultado se logra con la evaluación y verificación del cumplimiento de estándares de calidad, la Comisión las entiende como una omisión respecto a una evaluación estructurada en base a criterios que proporcionen una mirada integradora.

III. Palabras finales

² Un buen ejemplo vigente de umbral mínimo es la exigencia aplicable a los programas de doctorado de contar con un claustro de al menos 7 profesores de jornada completa, que a la vez cumplan con los niveles mínimos de productividad definidos para cada área disciplinaria por un panel estable de expertos (Comité de Área). También es cierto, sin embargo, que se trata de un campo en el que las métricas cuantitativas están disponibles a nivel comparado y son aceptadas por la comunidad disciplinar y científica.



Al concluir estas palabras, quiero reiterar, en nombre de la Comisión que me honro en presidir, los agradecimientos por vuestra tan motivadora concurrencia. Como se desprende de los planteamientos anteriores, hay una tarea por delante la cual, aún en su complejidad, resulta ser muy estimulante para quienes tenemos un marcado interés por el progreso de un sistema de aseguramiento de la calidad cuya conformación y propósitos fomenta antes que sancione, acompañe antes que fiscalice o controle.

Tengan ustedes la seguridad de que la Comisión en su labor de continuidad y conforme al marco legal que la rige, procurará promover y cautelar la validez de los procesos evaluativos cuyo conocimiento le compete, mantener la transparencia e imparcialidad en sus acciones y decisiones, y propender al debido cuidado que se ha de tener para que se alcance una apropiada difusión y conocimiento de sus decisiones y del sentido de la certificación pública que implica la acreditación.