



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**Instituto de Comunicación e Imagen**  
**Escuela de Periodismo**

# **Acreditación desacreditada**

**La caída del sistema encargado de medir y promover la  
calidad de la educación superior en Chile**

**Memoria para optar al título de Periodista**

Autora: Carolina Araya Arqueros

Profesora Guía: Ximena Póo Figueroa

Santiago, Chile

Noviembre 2013

Dedicado a mis padres, Nelson y Sylvia, para quienes mi agradecimiento y mi amor no tienen dimensiones. Dedicado a Michel Nahas por ser el compañero de largas jornadas y, en el trayecto, por haberse convertido en un compañero de vida.

## **Agradecimientos**

A mis amigos que cuentan con toda mi admiración, quienes me alentaron cada vez que el desánimo ganaba y nunca dejaron de apoyarme: Aldo Vidal, Sylvia Muñoz, Constanza Contreras, Javiera Herrera, Francisco Solorio, Heglar Fleming y Alejandra Cristi. A Ximena Póo Figueroa por aceptar ser mi profesora guía y acompañarme en este periodo. A mis hermanos Rodrigo Araya y André Araya, por ser fuente de inspiración siempre. A Nelson Araya y Sylvia Arqueros, por la paciencia, la entrega y el amor. A Michel Nahas por ser parte fundamental de este proyecto. A Fernando Pizarro por los minutos que dedicó para ayudarme. A Gisela Weisser, Macarena Saavedra y Macarena Villarino. A todos quienes invirtieron parte de su tiempo y energías para lograr este objetivo.

	<b>Página</b>
<b>Prólogo</b> _____	<b>5</b>
 <b>Capítulo I</b>	
<b>1.1 La pérdida de la fe pública</b> _____	<b>8</b>
<b>1.2 Todos a la Universidad</b> _____	<b>15</b>
<b>1.3 El proceso</b> _____	<b>20</b>
 <b>Capítulo II</b>	
<b>2.1 Una liebre paralizada</b> _____	<b>25</b>
<b>2.2 Factor Díaz</b> _____	<b>31</b>
<b>2.3 Los estándares y el concepto de calidad</b> _____	<b>38</b>
<b>2.4 Inhabilidades</b> _____	<b>48</b>
<b>2.5 Obligatoriedad</b> _____	<b>58</b>
<b>2.6 Acreditación binaria</b> _____	<b>65</b>
<b>2.7 Acreditación de carreras</b> _____	<b>71</b>
 <b>Capítulo III</b>	
<b>3.1 Licenciamiento y acreditación</b> _____	<b>81</b>
<b>3.2 Articulación y nueva arquitectura</b> _____	<b>91</b>
 <b>Capítulo IV</b>	
<b>4.1 Conclusiones</b> _____	<b>98</b>
 <b>Referencias</b> _____	 <b>109</b>

## **Introducción**

Una madre llama al Ministerio de Educación. Suena afligida. Su hijo estudia en la Universidad de Las Américas y ese día se enteró de que el plantel no había logrado la certificación entregada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). – “Señorita ¿eso significa que van a cerrar la universidad?” –, pregunta.

La acreditación de la calidad en las casas de estudio de educación superior y el debate respecto de este tema comenzó a abrirse espacio a comienzos del 2012, en medio de una contingencia salpicada por el escándalo de los delitos de cohecho, lavado de activos y soborno que habrían sido cometidos por autoridades del Estado y rectores de algunas universidades. Este cuestionamiento, que se ha planteado en términos académicos y judiciales, le ha dado un valor al proceso de acreditación en la sociedad, que si bien aún no comprende estrictamente lo que significa, lo ha interpretado como un sello de calidad.

La discusión se ha iniciado. La calidad en la educación se ha transformado en un eje fundamental en el discurso de los movimientos sociales y de los políticos de todas las bancadas y mientras se resuelve cómo establecer criterios mínimos para el cumplimiento de este objetivo, los estudiantes exigen más, quieren más y esperan más de un sistema que hoy tiene una matrícula que ha crecido nueve veces en los últimos 30 años y que sigue prometiendo mejorar la calidad de vida de los jóvenes y sus familias.

El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior ha sido un foco de preocupación a partir de 1998, cuando se crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado CNAP

y la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado CONAP. Ocho años más tarde se promulgó la ley que aprobó la creación de la Comisión Nacional de Acreditación, que rige hasta el día de hoy.

Sin embargo, y a pesar de que estos organismos fueron creados para velar y promover por la calidad en la educación superior, su misión se encuentra cuestionada y los jóvenes que quieren ingresar a alguna universidad, instituto profesional o centro de formación técnica no tienen cómo saber si el sello “Acreditada” es un indicador válido aún.

Es preciso preguntarse entonces si el sistema actual es apto para dar esas garantías a los estudiantes: ¿La ley vigente asegura que las instituciones que se someten a este proceso entregan un funcionamiento de calidad a los estudiantes que ingresan a ellas? ¿Está preparado el sistema de acreditación y el sistema de educación superior para el nivel de matrículas, sedes y carreras que existen en la actualidad y que ha crecido de manera sostenida en los últimos años? ¿El marco de la institucionalidad vigente permite hacer distinciones entre los planteles o sólo la tradición y el prestigio con los que cuentan continúan siendo el principal indicador y predictor para los jóvenes y para sus familias? ¿Está en crisis la Comisión Nacional de Acreditación? ¿Técnicamente cómo se construye un proyecto de ley que efectivamente asegure la calidad en la educación superior?

## CAPITULO I

### **La pérdida de la fe pública**

“Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha por polémico contrato”<sup>1</sup>. Con ese titular el Centro de Investigación Periodística Ciper Chile denunciaba el 31 de enero de 2012 las irregularidades cometidas por el ex presidente subrogante de la Comisión Nacional de Acreditación, Luis Eugenio Díaz en los procesos de certificación de la Universidad del Mar, dando inicio a una polémica nacional que se extiende hasta hoy.

Desde el año 2011 la educación se tomó las pautas de los medios de comunicación y la agenda política: había nacido un fuerte movimiento estudiantil que denunciaba el lucro en la educación superior, la limitación en el acceso, la necesidad de una mayor democratización interna en los planteles y la gratuidad en el sistema educacional, consignas que se empezaron a escuchar cada día con más fuerza, así como también los nombres de los líderes de ese movimiento y de las federaciones de estudiantes de las universidades tradicionales más antiguas del país: Giorgio Jackson (Feuc) y Camila Vallejo (Fech), diputados electos en las pasadas elecciones del 17 de noviembre de 2013, ambos apoyados en sus pretensiones políticas por la también electa Presidenta de la República, Michelle Bachelet.

---

<sup>1</sup> “Sistema de acreditación universitaria bajo sospeche por polémico contrato”, Centro de Investigación Periodística Ciper Chile, <http://ciperchile.cl/2012/01/31/sistema-de-acreditacion-universitaria-bajo-sospecha-por-polemico-contrato/>, Fecha de consulta: octubre de 2013.

Sin embargo, durante ese año y a pesar de que la calidad era un foco de preocupación de los jóvenes, poco y nada se había hablado del sistema de acreditación en la educación superior y de sus posibles falencias, y no era el principal tema de discusión en la prensa nacional o, al menos, en los grandes medios de comunicación. Hasta ese 31 de enero de 2012, en que Ciper Chile denunció el vínculo del ex presidente (subrogante) de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), Luis Eugenio Díaz, con la Universidad del Mar. A pesar de que este plantel había intentado acreditarse en tres oportunidades sin resultados positivos (2005, 2007 y 2008) en diciembre de 2010 logró la certificación por dos años. Un mes después, en enero de 2011, la empresa Sociedad Gestión Limitada -de la que Díaz era socio-, firmaba un contrato por 60 millones de pesos con la casa de estudios para realizar asesorías “en el proceso de acreditación tanto institucional como de carreras que se desarrolla durante 2011 y 2012”. Por la U. del Mar firmó Héctor Zúñiga, en ese entonces rector del plantel y socio fundador de ese centro educacional.

“Ahora se conoce que era una práctica común de Eugenio Díaz”, dice Zúñiga respecto de la “asesorías” que éste realizaba. Y agrega que “antes se conocía que asesoraba a la Universidad Andrés Bello y previamente estaba en la Uniacc. Cuando me reuní con él (Díaz), por su carácter de representante de las universidades privadas en la CNA y en busca de recomendaciones para alcanzar la evaluación, me comentó que teníamos que acreditar carreras y preguntado quién podía asesorarnos me dijo que él quedaba libre de su apoyo a la (Universidad) Andrés Bello”.

Con este tipo de contactos, que se instalaba como un recurso no oficial, Díaz aprovechaba la fragilidad del sistema certificador, hasta ese momento amparado en gran medida en la

confianza hacia sus integrantes, para obtener un beneficio personal. Las primeras sospechas de que algo andaba mal surgieron en la propia CNA en 2008. “Ese año se adoptó el acuerdo de que si la institución se encontraba realizando algún proceso de acreditación, toda la vinculación con la institución se canalizaría a través del Secretario Ejecutivo. (...) Como los comisionados son los que toman decisiones de acreditación, tienen que estar lo más limpios de subjetividades posibles”<sup>2</sup>, declaró al diario La Tercera, el 15 de diciembre de 2012, la ex secretaria ejecutiva de la CNA, Andrea Aedo. Sin embargo, Díaz no respetó ese acuerdo y según la ex funcionaria era frecuente verlo almorzar con las autoridades de los planteles que debía evaluar luego.

A mediados de 2012 y a partir de las irregularidades en la certificación de la U. del Mar y ante las primeras evidencias de que se estaban cometiendo delitos dentro de la CNA, que involucraba a la institución y a su ex presidente, Luis Eugenio Díaz, el Ministerio Público inició una investigación, en la que Díaz fue acusado de cohecho.

Según el fiscal Carlos Gajardo, que lleva el caso CNA, durante el período 2009-2011, Díaz habría recibido 300 millones de pesos por concepto de pagos de asesorías realizadas a seis universidades y un centro de formación técnica que buscaban su certificación. Cabe recordar que en Chile la acreditación permite que los estudiantes de los planteles que están certificados puedan recibir beneficios del Estado, como becas y créditos. En el caso de los planteles privados o técnicos, la mayor cantidad de recursos se destina a través del Crédito con Aval del Estado (CAE). Además de la Universidad del Mar, la investigación de la

---

<sup>2</sup> “Quién es el hombre tras el escándalo por acreditaciones”, La Tercera *online*, 15 de diciembre de 2012 <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/12/657-498701-9-quien-es-el-hombre-tras-el-escandalo-por-las-acreditaciones.shtml> Fecha de consulta: septiembre 1013

Fiscalía de Ñuñoa se extendió a las universidades Bernardo O'Higgins, Pedro de Valdivia, Andrés Bello, Uniacc, U. Sek y el CFT Simón Bolívar.

En noviembre de 2012 formalizaron por cohecho y lavado de activos a Luis Eugenio Díaz y a dos ex rectores: Ángel Maulén, de la U. Pedro de Valdivia, y Héctor Zúñiga, de la Universidad del Mar. Cuatro meses después, en marzo de 2013, sería el turno de la Universidad Sek y de su ex rector José Enrique Schröder.

Estas mismas instituciones fueron formalizadas el 22 de mayo de 2013 por haber infringido la Ley de Responsabilidad de las Personas Jurídicas al haber sobornado a un funcionario público para obtener la acreditación, lo que les permitía que sus postulantes optaran por acceder al beneficio del CAE. Según lo señalado en la audiencia, los planteles habrían recibido cerca de 16 mil millones de pesos entre 2011 y 2012 a través de este beneficio estatal. Las casas de estudio arriesgan multas de hasta 400 millones de pesos y la prohibición de realizar contratos con el Estado.

Respecto de los procesos judiciales, Zúñiga sostiene que “la falta de ética la cometieron prácticamente todos los Comisionados de la CNA, no las instituciones, porque actuaron de una u otra manera influenciados o por juicios preconcebidos o por influencias políticas, religiosas, *lobby* u otras compensaciones”. Al preguntarle si realiza un “*mea culpa*” por lo ocurrido, explica: “Hago un *mea culpa* porque participé activamente en la discusión de la ley de acreditación, como presidente de la Corporación de Universidades Privadas del Mercosur, sin prever lo que ocurrió. En lo interno, no haberme preocupado del posicionamiento de la imagen, de divulgar nuestros éxitos como universidad (del Mar)

inclusiva y de nuestro modelo pedagógico, ni de haber hecho a tiempo alianzas estratégicas que nos blindaran contra los poderes fácticos (sectores políticos, económicos, religiosos, académicos etc.)”.

La publicación de Ciper fue el inicio de una serie de antecedentes que comenzaron a surgir sobre las deficiencias del sistema que debía certificar la calidad en las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

En octubre de 2012 y tras un año y diez meses desde que fuera designado en el cargo por el Presidente de la República, el presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, Iñigo Díaz, presentó su renuncia aduciendo razones personales (enfermedad de su esposa) e institucionales. “No fui capaz de abordar la regulación del sistema de educación superior como hubiese querido y me di cuenta de que su arquitectura adolece de defectos que no permiten, por ejemplo, que el presidente de la CNA tenga dedicación exclusiva, a jornada completa y 100% dedicado a este tema, lo que hace que algunos procesos se dilaten mucho”<sup>3</sup>, declaró en entrevista al diario *La Segunda* el 22 de octubre de 2012. En ese mismo medio dijo, además, que “no logré una adecuada relación con los otros componentes del sistema, fundamentalmente con el Ministerio de Educación y con el Consejo Nacional de Educación”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Renunciado secretario ejecutivo de la CNA: "Con el ministro no pude conversar nunca", *La Segunda online*. 22 de octubre de 2012. <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/10/790715/renunciado-secretario-ejecutivo-de-la-cna-con-el-ministro-no-pude-conversar-nunca>. Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>4</sup> *Ibíd.*

El escándalo llegó a tal nivel que algunos parlamentarios postularon la idea de cerrar la Comisión Nacional de Acreditación. ¿La razón? La pérdida de la fe pública en el sistema que debía velar por la calidad de las instituciones. El 14 de diciembre de 2012 llegaron hasta el Mineduc el diputado Romilio Gutiérrez (UDI) y el senador Hernán Larraín (UDI). Al respecto, Gutiérrez mantiene sus afirmaciones y señala que a pesar de que no existe una posición común dentro de la Cámara Baja, “he llegado al convencimiento de que la actual Comisión Nacional de Acreditación no puede seguir acreditando, porque mantiene los problemas que motivaron su pérdida de la fe pública, ya que la composición de los comisionados sigue respondiendo a la estructura original, sus 15 miembros no tienen ni el tiempo ni la independencia para poder ejercer la función que se le encomienda a cabalidad y, por otro lado, la actual CNA no cuenta con los recursos financieros que le permiten implementar un esquema de trabajo desde el punto de vista tecnológico y de los recursos humanos que dé garantías de excelencia técnica”, dice el parlamentario quien propone “suspender los procesos de acreditación y como están vinculados al financiamiento de ayuda estudiantil, extender esa ayuda hasta que opere el nuevo sistema de acreditación”.

Fue también en diciembre de 2012 cuando se constituyó la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento de la Comisión Nacional de Acreditación, hasta entregaron su testimonio el contralor general de la República, Ramiro Mendoza; el ex ministro de Educación, Harald Beyer; el actual presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, Matko Koljatic y su actual secretaria ejecutiva, Paula Beale; el presidente del Consejo Nacional de Educación, Ignacio Irrázaval y diversos académicos de instituciones de educación superior.

En julio de 2013 la Comisión de la Cámara elaboró el informe final que fue votado y aprobado el 1 de octubre. Entre sus conclusiones se encuentran que “los relatos de los actores que pusieron en ejecución este diseño legislativo tienden a converger en que desde el Ejecutivo hubo un exceso de confianza o cierta despreocupación respecto de la forma en que se implementaba la Ley N° 20.129”<sup>5</sup>. El texto señala además que “la CNA parece haberse sentido cómoda con los criterios puramente procedimentales y se abstuvo de especificar el contenido de la calidad. De esta manera, los informes de los pares evaluadores carecían de patrones comunes, lo que limitaba su validez, consistencia y comparabilidad”<sup>6</sup>.

A pesar de que, según el gobierno, siempre estuvo considerado realizar modificaciones a la ley 20.129 sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, lo ocurrido con Luis Eugenio Díaz y la Universidad del Mar apresuró las acciones para trabajar en un proyecto de ley, presentado en enero de 2013 y que pretende transformar sustancialmente el actual sistema de acreditación.

“Siempre estuvo en mente, incluso está en el programa de gobierno (del Presidente Sebastián Piñera), la necesidad de fortalecer el sistema de acreditación, con un foco específico en las Pedagogías, pero siempre con la necesidad de fortalecer la acreditación y con el objetivo más general de mejorar la calidad del sistema. Eso estaba en el foco original

---

<sup>5</sup> Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág 166. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308) Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>6</sup> Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág 167. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308) Fecha de consulta: octubre 2013

del programa de gobierno y en ese sentido, el proyecto que apunta a mejorar la institucionalidad y el sistema de acreditación es coherente con el diagnóstico previo, y eso es importante destacarlo, porque no es que haya sido una política improvisada. Evidentemente los problemas que ocurrieron dentro de la comisión gatillaron o a lo mejor hicieron más radicales las propuestas, porque una cosa es preocuparse de mejorar el sistema de acreditación y otra cosa es verse en la necesidad de crear un nuevo sistema de acreditación. Ahí, hay un espacio”, dice el asesor jurídico del Mineduc, Raúl Figueroa, quien ayudó a diseñar la iniciativa legal que crea la Agencia Nacional de Acreditación que reemplaza a la CNA, proyecto que actualmente está en el Congreso.

Existe un aparente consenso político en la necesidad de cambiar el sistema de acreditación que rige en la actualidad, pero a pesar de aquello, aún no se encuentran los acuerdos necesarios sobre las transformaciones que éste debe sufrir y la iniciativa legal del gobierno del Presidente Sebastián Piñera no encuentra apoyo. Incluso más, algunos postulan que las mejoras que debían realizarse ya fueron implementadas con la llegada de Matko Koljatic como presidente de la CNA, a fines del año pasado.

## **Todos a la universidad**

La necesidad de regular el sistema de educación superior nace a principios de los 90, cuando la proliferación y el crecimiento de las instituciones se intensifican. En 1980 existían ocho universidades, dos estatales: Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado (actual Universidad de Santiago), tres privadas laicas: Universidad Austral, Universidad Técnica Federico Santa María y Universidad de Concepción, y tres privadas

pertenecientes a la Iglesia Católica: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad Católica del Norte -todas sin fines de lucro-. Hoy, en cambio la cifra llega a 60 en todo el país.

En 1981 cuando se generaron las normas que permitieron la creación de nuevas universidades (DFL N°1) y de dos nuevos tipos de establecimientos de educación superior: institutos profesionales (DFL N°5) y centros de formación técnica (DFL N° 24); que en 2013 llegan a 44 y 58 planteles, respectivamente, y que concentran más del 40% de la matrícula total del sistema.

Si en 1985 había 201 mil estudiantes matriculados en la educación superior; tres décadas después esa cifra se multiplicaba y hoy alcanza 1.184.000 alumnos, quienes se encuentran inscritos en instituciones con características muy disímiles en cuanto a proyecto educativo, misión y quehacer, estando algunas dedicadas sólo a la docencia y habiendo otras, de mayor complejidad, que incorporan la investigación como un factor central de su labor.

La expansión de las universidades -que en 2013 concentran el 59,8% de la matrícula total-, trajo consigo un problema que sólo se visibilizó en estos últimos años: el crecimiento desregulado de algunas casas de estudios y el alejamiento de su misión educativa.

Para que un proyecto educativo pueda comenzar, debe primero pasar por un proceso de licenciamiento en que el Consejo Nacional de Educación (CNED) actúa como un ente tutor de una institución nueva y la acompaña y vigila mientras ésta avanza en el cumplimiento de sus primeros objetivos. Este proceso tiene una extensión mínima de seis años y una

extensión máxima de once. Luego, el CNED evalúa si la casa de estudios se encuentra en condiciones para operar: le quita el reconocimiento oficial, entregado por el Ministerio de Educación o le da la autonomía, certificado que le permitirá a la institución continuar su funcionamiento de manera independiente del Estado. Este es uno de los factores que alentaron la veloz expansión del sistema de educación terciaria, ya que una vez obtenida esta licencia, los planteles no tienen la obligación de informar respecto de la creación de sedes y carreras nuevas, -a excepción de aquellas instituciones que se acreditan y que mientras tiene vigencia su acreditación “deberán informar a la Comisión (Nacional de Acreditación) acompañando un informe de autoevaluación respecto de los cambios significativos que se produzcan en su estructura o funcionamiento, tales como apertura de carreras en nuevas áreas del conocimiento, establecimiento de nuevas sedes institucionales, desarrollo de nuevas modalidades de enseñanza, y cambios sustanciales en la propiedad, dirección o administración de una institución”<sup>7</sup>, (señala el Artículo 25 de la Ley 20.129).

Cada día más estudiantes buscan acceder a la educación superior en busca del ascenso social, aun cuando esto tenga un alto costo familiar y financiero (referirse al alto costo de la educación en Chile). “Si bien es cierto que la desigualdad en Chile a nivel de toda la población es una de las más altas en el mundo, a partir de una mirada histórica se observa que en Chile la movilidad social ha ido en aumento”<sup>8</sup>, detalla el informe nacional

---

<sup>7</sup> Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Artículo 25. Disponible en el sitio web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&idParte=&idVersion=2006-11-17> . Fecha de consulta: agosto 2013

<sup>8</sup> Informe Nacional de Antecedentes “El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile”. Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Pág. 7. Disponible en el sitio web [www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddelaESVisitaOCDE.pdf](http://www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddelaESVisitaOCDE.pdf). Fecha consulta: agosto 2013

“Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile”, solicitado por el Mineduc en agosto de 2012.

Según la Casen de 2011 asistir a la educación superior tiene un fuerte impacto en los ingresos. Así, quienes completan su educación secundaria en Chile tienen un sueldo promedio que alcanza los \$434 mil pesos, quienes egresaron de una carrera técnica y no la terminaron tienen una remuneración cercana a los 509 mil pesos mensuales, cifra que se incrementa a más del doble para quienes tienen un título de técnico nivel superior o profesional (1.226.000 pesos).

Para el asesor jurídico del Mineduc, Raúl Figueroa, “en educación superior alcanzamos niveles de cobertura que otros países se demoraron cientos de años en conseguir: el paso de 150 mil a un millón 100 mil alumnos en 30 años es notable. El hecho de que esos alumnos estén mejor que antes, o que las familias de esos alumnos estén mejor que antes es notable, o sea, la educación superior chilena ha sido el verdadero ascensor social. Quienes -ya sea a nivel de centros de formación técnica, de institutos profesionales o universidades- accedieron a la educación superior y por esa vía mejoraron su renta, mejoraron su nivel familiar”.

Otro aspecto que facilitó el acceso a la educación superior fue la opción de los gobiernos de la Concertación sobre la necesidad de aumentar la cobertura, facilitando el traspaso de recursos públicos a las instituciones a través de becas y créditos a los estudiantes. Un hito fundamental en este sentido fue la creación del Crédito con Aval del Estado en 2005,

---

durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos. Ese año, la matrícula total del sistema alcanzaba los 619 mil estudiantes, la mitad de lo que se registra en 2013.

La expansión creó también la creación de nuevas instituciones que buscaban regularlo. En 1990 nace el Consejo Superior de Educación que se encargará del licenciamiento de los planteles de educación superior, llamado en ese entonces como “acreditación” el cual estaba a cargo de alguna universidad del Consejo de Rectores, proceso que tiene carácter obligatorio para todos los planteles nuevos. Hoy la institución encargada de ese proceso es el Consejo Nacional de Educación (CNED).

Casi una década después, en 1999, se crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado, ambas encargadas de certificar la calidad de las carreras impartidas por las instituciones, proceso de carácter voluntario. A partir de esas iniciativas y con la finalidad de establecer un procedimiento más formal, el gobierno del Presidente Lagos trabajó en un proyecto de ley que planteó un nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, el cual fue presentado el 2 de abril de 2003. Dentro de las razones para justificar el ingreso de este proyecto al Congreso, se señaló: “(...) garantizar el acceso no es suficiente. Para lograr efectivamente una igualdad de oportunidades de desarrollo personal y profesional es indispensable establecer los mecanismos que aseguren la calidad de la oferta educativa sobre la base de criterios de la validez general”<sup>9</sup>. Se agrega, además, que: “no es fácil para los postulantes a la educación superior tomar decisiones acerca de las opciones que se les

---

<sup>9</sup> Primer Trámite Constitucional en Cámara de Diputados de proyecto de ley que establece un nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. 2 de abril de 2003. <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/historia-de-la-ley-20129.pdf>. Fecha de consulta: octubre 2013

ofrecen. No es fácil comprender lo que está detrás de las instituciones, o la diferencia entre un título y otro. Surgen múltiples preguntas acerca de la calidad de la educación superior, y de manera cada vez más clara, este concepto forma parte indiscutible de las preocupaciones de todos los actores relacionados directa o indirectamente con la educación superior y de las demandas crecientes por la existencias de mecanismos que den garantía de calidad de las instituciones y programas”<sup>10</sup>.

Finalmente, en 2006 y después de más de 800 indicaciones, el proyecto de ley fue promulgado y se creó la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) encargada de certificar a las instituciones de educación superior.

## **El proceso**

El 6 de agosto de 2012, el ex presidente de la CNA, Iñigo Díaz, y el ex secretario ejecutivo de la institución, Patricio Basso, fueron citados por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. La reunión se realizaba en uno de los salones de ex Congreso Nacional, donde los invitados daban cuenta de cómo funciona la entidad cuestionada y en qué estado se encontraba en ese entonces, en medio de las duras críticas de los parlamentarios, quienes sostenían de manera enérgica que el sistema no da garantías, que tiene problemas de forma y de fondo, y que no entrega pruebas de calidad. La reunión transcurría sin mucha novedad hasta que Basso tomó la palabra, primero para defenderse de las acusaciones de la diputada María José Hoffman, quien repetía la información publicada esa mañana en el

---

<sup>10</sup> Primer Trámite Constitucional en Cámara de Diputados de proyecto de ley que establece un nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. 2 de abril de 2006. <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/historia-de-la-ley-20129.pdf>. Fecha de consulta: octubre 2013

diario electrónico *El Mostrador*<sup>11</sup> - que vinculaba al ex secretario ejecutivo de la CNA con la Universidad Pedro de Valdivia- y luego para señalar lo que se convertiría en una de las mayores críticas al sistema de acreditación actual. “La ley lo que mide es la evolución de la calidad, que es muy distinto a medir calidad. A modo de ejemplo, si llega a acreditarse una empresa que produce ampollitas y tiene un 80% de rechazo en la línea de producción, no la acredito. A los dos años, porque así dice la ley, se presenta de nuevo con un 50% de rechazo, mejoró, hay que acreditarla”, explicó en esa oportunidad y luego en la seguidilla de entrevistas que dio posteriormente a los medios de comunicación como en el panel de Tolerancia Cero, al cual fue invitado.

El ex jefe de la División de Educación Superior del Mineduc, Juan José Ugarte, señala que “la comisión nunca actuó de esa manera. Decir eso es como plantear que yo titulaba uno de cada 100 alumnos y el próximo año título a dos de cada 100, entonces mejoré en un 100%, razón que me haría merecedor de la acreditación. Por ningún motivo. De hecho, con la misma ley, pero con una nueva comisión, con un nuevo presidente, con un nuevo secretario ejecutivo, hay un conjunto importante de instituciones que no se acreditaron. Es más, había instituciones que reclamaron que bajo sus parámetros específicos habían mejorado, pero a juicio de la comisión no es suficiente para cumplir con esos estándares mínimos”.

Aquí, el paso a paso del proceso de desarrollo que realizan las instituciones de educación superior para obtener el sello “Acreditada”.

---

<sup>11</sup> “El extraño cambio en la declaración del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación que lo vinculaba a la UPV”, diario electrónico El Mostrador. 6 de agosto 2012. <http://www.elmostrador.cl/pais/2012/08/06/el-extrano-cambio-en-la-declaracion-del-secretario-ejecutivo-de-la-comision-nacional-de-acreditacion-que-lo-vinculaba-a-la-upv/>. Fecha de consulta: septiembre 2013.

**a) Autoevaluación del plantel.** Consiste en un proceso analítico que consulta diferentes fuentes, tanto internas como externas a la institución, que, identifica los mecanismos de autorregulación existente y las fortalezas y debilidades de la institución de manera de verificar el cumplimiento oportuno y satisfactorio de los objetivos y propósitos definidos en su misión institucional.

**b) Evaluación externa.** Consiste en un proceso tendiente a certificar que la institución cuenta con las condiciones necesarias para asegurar un avance sistemático hacia el logro de sus propósitos declarados, a partir de la evaluación de las políticas y mecanismos de autoregulación vigente en ella. La evaluación externa está a cargo de profesionales de una importante trayectoria en el mundo académico denominados pares evaluadores, los cuales realizan el informe que verán posteriormente los comisionados para su evaluación final. En la CNA existe un registro de pares evaluadores, los cuales deben cumplir con ciertas condiciones para poder optar a estos cargos. El grupo evaluador es propuesto a las instituciones de educación superior por el secretario ejecutivo de la CNA. Los establecimientos pueden rechazar la propuesta hasta en tres oportunidades.

**c) Pronunciamiento de la Comisión.** Consiste en el juicio emitido por la Comisión en base a la ponderación de los antecedentes recabados, mediante el cual se determina acreditar o no acreditar a la institución, en virtud de la existencia y nivel de desarrollo de sus políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Las instituciones tienen la obligación de acreditarse en dos áreas: gestión institucional y docencia conducente a título, aunque existen tres aspectos optativos que también pueden pasar por el proceso de certificación: docencia de posgrado, investigación y vinculación

con el medio. La Universidad de Chile, U. Católica, U. Católica de Valparaíso, U. Católica del Norte, U. Federico Santa María, U. Austral, U. de Santiago, U. de Concepción y U. de La Frontera, están acreditadas en las cinco áreas, todos planteles pertenecientes al Consejo de Rectores.

Según la descripción aquí detallada se trata de un sistema que está basado principalmente en el proyecto institucional y en las metas fijadas por la misma casa de estudios. por lo tanto la calidad puede ser medida en una dimensión más acotada, sin estándares fijos, sin criterios comunes, lo que dificulta que se puede asegurar el real cumplimiento un sistema que asegure la calidad para todos los estudiantes.

**Ver infografía**

## COMO FUNCIONA EL SISTEMA HOY

Ley de Aseguramiento de la Calidad (2006): crea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) con el fin de que una entidad independiente pueda evaluar la calidad de las instituciones de educación superior. Además, se crean agencias acreditadoras, que son empresas privadas que dependen de la CNA y son fiscalizadas por ésta.

### ¿Para qué acreditarse?

La acreditación permite acceder a los fondos estudiantiles que dispone el Estado, como becas y créditos e institucionales, como convenios de desempeño.

Institución accede a:



### Tiempo máximo de acreditación:

**Institución:** Siete años y en cinco áreas, dos de ellas obligatorias: Gestión institucional y docencia de pregrado.  
**Pregrado:** 7 años  
**Postgrado:** 10 años

CNA: acredita a planteles y a posgrado (doctorados y magister)



## 1 PROCESO DE ACREDITACION INSTITUCIONAL

Autoevaluación



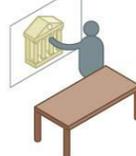
La propia institución determina en qué situación se encuentra su plantel, los logros alcanzados y se definen estrategias futuras.

Evaluación externa



Los pares evaluadores realizan una revisión externa respecto del cumplimiento de estos objetivos y hacen visita en terreno.

Comisión



Con estos antecedentes se nombra un comisionado de la CNA que expone acerca de proceso de acreditación del plantel.

Votación



Luego la comisión define si la casa de estudios debe ser o no acreditada y por cuánto tiempo.

## 2 PROCESO DE ACREDITACION DE CARRERAS

AGENCIAS

**Agencias:** acredita magister y programas de pregrado, dependiendo del área para la cual fue aprobada por la CNA.



**Composición:** Existe un consejo de acreditación que determina la certificación. Además, contratan pares evaluadores que son independientes, por lo que pueden trabajar para distintas agencias.

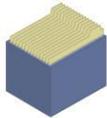
**Las 10 actuales:**

- Acredita CI
- Acreditación
- Akredita QA
- Qualitas
- Agencia Acreditadora de Arquitectura, Arte y Diseño
- Acreditadora de Chile
- ABC
- Aespigar
- Apice Chile
- Agencia Acreditadora en Ciencias de la Salud

**Planteamiento del gobierno en futuro proyecto:** Estandarizar los años de acreditación que se entregan, para evitar que las casas de estudio obtengan esta certificación por uno o dos años.

PASOS

Autoevaluación



Las instituciones presentan una autoevaluación de sus carreras o programas de estudio en base a estándares determinados por la CNA.

Evaluación externa



Luego, la agencia fija una visita de los pares evaluadores, los que determinan si existe tal cumplimiento.



Posteriormente el consejo acreditador dirime respecto de la viabilidad de la acreditación.

**Cobros:**

Acreditación institucional



A estos montos les aplican una variación dependiendo de la distancia entre la que se encuentren las sedes.

Acreditación de carreras y programas de pregrado



## CAPITULO II

### **Una liebre paralizada**

“Mi primera actividad como presidente de la CNA fue visitar a Ramiro Mendoza, el contralor (general de la República). Me llamó a las 9 de la mañana, el primer día que llegué, para decirme que tenía que poner orden en esta cosa, porque todo el mundo confía en la CNA y no puede ser que se haya perdido la confianza pública”, recuerda el actual presidente de la Comisión Nacional de Acreditación Matko Koljatic, quien fue nombrado por el Presidente de la República, Sebastián Piñera, en diciembre de 2012, asumiendo el cargo el 2 de enero de 2013.

Koljatic llegó a liderar la CNA en medio de los cuestionamientos que sufría la institución a diario. “¿Se te ha cruzado una liebre y ves que con las luces del auto la liebre queda paralizada? Así estaban (en la CNA)”. Y agrega que “en eso tuvo mucho que ver lo que pasó en los medios, en la prensa, en la televisión, en los días en que este señor, Eugenio Díaz, ex comisionado, que por lo demás nunca fue presidente, siempre fue interino, estaba siendo acusado o encausado, pero estaba todos los días en los medios. Y no se hablaba del caso de Eugenio Díaz, sino del caso CNA. Entonces, acá dentro la gente estaba apanicada (SIC), como los locos (mariscos) cuando los apalean, esperando cuál era el próximo palo que les iban a dar”, dice.

Según el relato de Koljatic, al llegar a la institución detecta “tres grandes problemas” que consideró prioritarios: la falta de reglamentos del organismo, un sistema informático débil y las inhabilidades de los comisionados.

En relación a la falta de reglamentos de la CNA, según el informe de la Contraloría que tiene 80 observaciones para la Comisión, existía un incumplimiento del mandato legal: “La Comisión no ha elaborado un reglamento sobre la forma, condiciones y requisitos específicos, para el desarrollo de los procesos de acreditación institucional, infringiendo con ello lo establecido en los artículos 15 y 16 de la precipitada ley N° 20.129 y el principio de certeza jurídica que debe imperar en la materia”. Se especifica, además, que “en la actualidad la CNA ha continuado utilizando las normas y procedimientos definidos por la entidad antecesora a su creación, esto es, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP)”<sup>13</sup>.

Efectivamente, hasta la llegada de Matko Koljatic a la CNA, los procesos de acreditación se estaban realizando bajo los reglamentos establecidos por la CNAP, y a pesar de que en la ley se especifica que se trabajará con esa normativa de manera provisoria, la CNA nunca prioriza afrontar los cambios.

---

<sup>13</sup> Informe de la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de la normativa y transacciones de la Comisión Nacional de Acreditación CNA. 19 de noviembre de 2012. Pág. 10. Disponible en el sitio web [http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/CE9A386899BDA4FB84257AC200464384/\\$File/INFORME%20FINAL%2087-2012%20COMISI%C3%93N%20NACIONAL%20DE%20ACREDITACI%C3%93N%20CUMPLIMIENTO%20DE%20LA%20NORMATIVA%20Y%20TRANSACCIONES%20NOVIEMBRE%202012.PDF?OpenElement](http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/CE9A386899BDA4FB84257AC200464384/$File/INFORME%20FINAL%2087-2012%20COMISI%C3%93N%20NACIONAL%20DE%20ACREDITACI%C3%93N%20CUMPLIMIENTO%20DE%20LA%20NORMATIVA%20Y%20TRANSACCIONES%20NOVIEMBRE%202012.PDF?OpenElement)

Fecha de consulta: septiembre 2013

De hecho, según lo estipulado en el informe de la Contraloría, el ex secretario ejecutivo de la entidad, Patricio Basso, presentó a la Comisión Nacional de Acreditación -en una sesión extraordinaria realizada el 31 de agosto del 2011- la urgencia de establecer normas y procedimientos para los procesos de acreditación. Frente a este emplazamiento los comisionados sostuvieron que “modificaciones mayores o la dictación de un reglamento como el propuesto por el señor Basso Gallo debían esperar, señalando que lo importante era contar con una mirada a corto plazo y establecer lineamientos que permitan resolver temas recurrentes a la acreditación institucional”<sup>14</sup>.

Según Koljatic “la gente (funcionarios de la CNA) trabajó varias semanas en febrero, sin tomar vacaciones, para poder publicar nuestros reglamentos, que no estaban formalizados. Estábamos usando unos reglamentos de la CNAP”, y especifica que “convencí a la gente (funcionarios de la CNA) de que nos pusiéramos a trabajar en el tema, hicimos los consejos consultivos y ahora estamos en los reglamentos nuevos y vamos a tener libritos con ello. Pero entre tanto, pasamos por el Diario Oficial todos los reglamentos que teníamos”.

El segundo problema detectado por Koljatic tenía relación con el sistema informático. “Hasta el día de hoy tenemos un sistema muy precario, que básicamente funciona en base a Excel, y donde las personas alimentan el Excel desde su escritorio, sin tener una base de datos relacional. Aquí cada persona tenía pequeños *stock* de datos. Por ejemplo, cuando te

---

<sup>14</sup> Informe de la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de la normativa y transacciones de la Comisión Nacional de Acreditación CNA. 19 de noviembre de 2012. Pág. 11. Disponible en el sitio web [http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/CE9A386899BDA4FB84257AC200464384/\\$File/INFORME%20FINAL%2087-2012%20COMISI%C3%93N%20NACIONAL%20DE%20ACREDITACI%C3%93N%20CUMPLIMIENTO%20DE%20LA%20NORMATIVA%20Y%20TRANSACCIONES%20NOVIEMBRE%202012.PDF?OpenElement](http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/CE9A386899BDA4FB84257AC200464384/$File/INFORME%20FINAL%2087-2012%20COMISI%C3%93N%20NACIONAL%20DE%20ACREDITACI%C3%93N%20CUMPLIMIENTO%20DE%20LA%20NORMATIVA%20Y%20TRANSACCIONES%20NOVIEMBRE%202012.PDF?OpenElement)

Fecha de consulta: septiembre 2013

preguntaban qué carreras estaban acreditadas en Chile, tú tenías que irte al inventario de datos que tenía la gente del departamento de agencias, para saber de las instituciones; y si querías saber de los doctorados y magíster acreditados, era lo mismo. No está todo en una base (...) no había un sistema de chequeo tampoco. Es como si tuvieras guardada toda la información de todas las acreditaciones de Chile en tu computador, y nadie más la tuviera”, cuenta Koljatic.

Aunque de manera aparente esta situación no podría provocar grandes problemas –por lo menos a nivel público-, en enero del 2013, otro escándalo sacudió a la institución. “La CNA se equivocó. Se enfermó una persona, salió con licencia y quien lo reemplazó no conocía bien la base de datos y dejó afuera cinco carreras de Pedagogía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación”, las que figuraron como no acreditadas, dice Koljatic. Esta situación provocó una importante baja de matrículas en los programas académicos de Pedagogía en Educación Básica, en Música, en Francés y en Educación Diferencial con especialidades en Retardo Mental y Problemas de Visión, que además cuentan con un financiamiento estatal por estudiante de más de 600 puntos PSU inscrito: la Beca Vocación de Profesor.

¿La solución implementada por Koljatic? “Eché al jefe de informática, contratamos un proveedor externo (Deloitte) y estamos trabajando en un nuevo sistema. Diría que en enero de 2014 va a estar listo y espero que eso funcione bien”.

El tercer problema detectado, y uno de los más importantes, es el que tiene que ver con las inhabilidades de los comisionados. Si bien no es un conflicto del todo resuelto, ya que tiene

que ver con la composición de los consejeros y de cómo estos se eligen, Koljatic es enfático en señalar que a su llegada a la CNA realizó cambios fundamentales en este aspecto: “Cuando llegué acá, en un principio dije que nadie podía lucrar con ser miembro de la comisión, y ojo que yo estoy a favor del lucro. O sea, dije que a nosotros nos pagaban un sueldo del Estado de Chile por estar acá y que si a alguien no le gustaba el sueldo, tenía que irse. Y a los que les gustaba el sueldo, no podían aprovechar el estar acá para hacer asesorías por fuera. Ni asesorías, ni venta de servicios, ninguna figura de esas”. Koljatic no sólo fue enfático, sino que además implementó un código de ética y un canal de denuncias para evitar casos como lo ocurrido con Luis Eugenio Díaz.

“Cuando empecé con este discurso de que aquí se había acabado la farándula con este tema de las asesorías, empezaron a aparecer las personas que tenían ‘esqueletos en el clóset’, entonces ahí tuvieron que salir algunos, no porque hubiesen cometido algún delito... Tomás Mosciatti (editor de Radio Bío-Bío) se enojó conmigo y lo tuve que retar y tuvimos un intercambio de cartas bien divertido, porque ellos (junto a su hermano Nivaldo Mosciatti) piensan que si tú descubres que hay una inhabilidad, eso debe ser revelado al público. Yo pienso que no; que si hay un delito, tú tienes que ir al Ministerio Público y decirle al fiscal ‘aquí hay un delito’; pero lo demás, si no está prohibido... Y no lo estaba, la mejor demostración es que Eugenio Díaz ganó \$300 millones en 10 meses haciendo asesorías ¡Si él no pedía coimas!, vendía supuestamente un servicio y después les daba una porquería (a los planteles), pero hay un montón de gente que hace eso. ¿Eso es ilegal? No ¿Es incorrecto? Probablemente sí”.

Cuando Koljatic fue anunciado por el entonces ministro de Educación Harald Beyer para el cargo de Presidente de la CNA y se dio a conocer que estaba a favor del lucro, Nivaldo Mosciatti realizó a través de CNN y de la radio Biobio algunas declaraciones en contra: "Koljatic se hace cargo de una comisión desprestigiada. Después de conocer que muchas universidades lograban la acreditación a través del soborno, uno se da cuenta de que no vale nada. El problema aquí es cómo garantizar que la oferta tenga un mínimo de calidad, independiente si la universidad actúa como empresa", dijo Mosciatti el 6 de diciembre del 2012 en CNN<sup>15</sup>.

Si bien para algunos estos cambios introducidos por Koljatic son importantes y representan un avance respecto de las falencias detectadas en la CNA, estos no son suficientes. "Yo creo que el sistema de acreditación hoy día incluso está un poco mejor que antes de la crisis (...) se produjo un hecho muy puntual que fue durante la presidencia de Eugenio Díaz en que él, por las vías que haya sido, intentó ayudar a acreditar a un grupo (de instituciones). De hecho, en ese período se acreditaron todas aquellas que habían dicho que no lo iban a hacer nunca; yo había escuchado a la rectora de la Universidad Gabriela Mistral (Alicia Romo), que había dicho que nunca se iba acreditar, sin embargo, se presentó la coyuntura y se acreditó", dijo el rector de la Universidad de Santiago y vicepresidente del Consejo de Rectores Juan Manuel Zolezzi, quien hizo hincapié en que, de todos modos, se requieren cambios más drásticos, tales como la composición de los comisionados, la obligatoriedad de que las instituciones se acrediten y la definición de estándares mínimos al momento de

---

<sup>15</sup> Nivaldo Mosciatti: "la acreditación no vale nada", sitio web CNN Chile, 6 de diciembre 2012, <http://www.cnnchile.com/noticia/2012/12/06/nivaldo-mosciatti-la-acreditacion-no-vale-nada>. Fecha de consulta: noviembre 2013.

realizar el proceso de certificación, entre otros aspectos. “La comisión tiene algunos defectos que igual hay que corregir, probablemente eso habrá que hacerlo por ley, va ser difícil hacerlo, y a mi juicio y a juicio del Consejo de Rectores hay cosas que deben mejorarse”.

La iniciativa presentada por el gobierno a principios de 2013 señala en su justificación que a pesar de que la ley que creaba el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en 2006 “constituyó un avance, instalando, por ejemplo, en muchas instituciones una preocupación por mejorar su funcionamiento, ha demostrado tener problemas de implementación y de diseño que son reconocidos transversalmente”<sup>16</sup>.

Según la evaluación de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, en la discusión de la ley 20.129, “hubo posiciones pro mercado y pro Estado que no supieron conciliarse. La discusión se polarizó, no tanto en lo que dice relación con cómo verificar o promover la calidad, sino más bien con profundas divergencias entre los legisladores sobre la función del Estado en la Educación Superior”<sup>17</sup>.

Esto habría posibilitado el surgimiento de una ley limitada desde su nacimiento, sin claridad respecto de los roles que cada institución que formaba parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (Mineduc, Consejo Nacional de Educación y Comisión

---

<sup>16</sup> Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscadador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscadador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

<sup>17</sup> Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág. 165. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308) Fecha de consulta: octubre 2013

Nacional de Acreditación) debía cumplir y con nulas especificaciones respecto de cómo se quería resguardar la calidad, y aún más importante, sin definir qué se va a entender por calidad.

## **Factor Díaz**

Hablaba fuerte y era un líder de los que se imponía. Así definen a Luis Eugenio Díaz algunos de los que lo conocieron cuando se desempeñó como comisionado y luego presidente subrogante de la Comisión Nacional de Acreditación. El primer acercamiento de Díaz con esta área fue en 1995 cuando, siendo militante del Partido Por la Democracia (PPD), realizó una asesoría a un programa Corfo sobre el aseguramiento de la calidad de la educación en Japón. Sin embargo, no fue hasta 2006 que el militante PPD aterrizó con fuerza en el mundo de la educación superior privada, asumiendo como subdirector de la Escuela de Derecho de la Uniacc. Fue en esa época cuando -según lo que señaló a los fiscales que lo formalizaron por cohecho y lavado de activos- el entonces dueño de la entidad, Andrés Guillof, le propuso la idea de ser uno de los dos representantes de las universidades privadas en la CNA.

En enero de 2007 Díaz llega a la institución recién creada por ley, que desde su nacimiento presentaba problemas: según lo que consta en el informe de Contraloría, la CNA y su funcionamiento no fueron considerados en la Ley de Presupuestos discutida en 2006 y, por lo tanto, no había sido destinado un solo peso del Estado de Chile para que la entidad pudiera comenzar a realizar la labor para la que fue creada.

El abogado, egresado de la Universidad de Chile, asume desde un principio como vicepresidente de la institución y tras la renuncia de Emilio Rodríguez, en abril de 2010, toma su lugar como presidente interino de la entidad. Fue desde ese momento cuando Díaz comenzó a realizar la mayor cantidad de asesorías a los planteles de educación superior, y también cuando se acreditaron todas las universidades que se sometieron al proceso<sup>18</sup>.

En entrevista al diario *La Tercera*, el 15 de diciembre de 2012, la ex secretaria ejecutiva de la CNA, Andrea Aedo, detalla algunas de las irregularidades detectadas. “Recuerdo específicamente con la Universidad Gabriela Mistral (UGM) en que asistió a tres almuerzos con la rectora (Alicia) Romo (...) Yo le indiqué que (...) la UGM ya había enviado la carta informando el inicio del proceso. Sin embargo, desoyó mis palabras y concurrió igual. Creo que lo mismo ocurrió con la Universidad Autónoma. (...) En una ocasión concurrí al restaurante Squadritto y me encontré con Díaz almorzando con el rector de la UC del Norte (UCN) (...). Tras ello, le dije que la UCN estaba en proceso y él delante de las secretarías me gritoneó”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> “Quién es el hombre tras el escándalo por las acreditaciones” *La Tercera online*, 15 de diciembre de 2012 <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/12/657-498701-9-quien-es-el-hombre-tras-el-escandalo-por-las-acreditaciones.shtml> Fecha de consulta: septiembre 1013

<sup>19</sup> *Ibíd.*

Según la publicación del matutino, “mientras (Díaz) estuvo a cargo de la CNA no se rechazó ninguna acreditación de todas las que se solicitaron, incluidas las de la Universidad del Mar, SEK y UPV, procesos en los que habría recibido pagos paralelos”<sup>20</sup>.

En tanto, la representante del Consejo de Rectores en la Comisión Nacional de Acreditación, María Elena González, manifestó a los fiscales a cargo del caso que “en público, Díaz las hacía de defensor de las privadas en cada sesión de la CNA. Usaba su rol de presidente para poner el foco en determinados asuntos y pasar por alto otros. (...) En general, había un sesgo positivo hacia las instituciones privadas”<sup>21</sup>.

Pero, ¿cómo se explica lo que pasó en la época de Díaz? ¿Cómo se acreditaron tantas universidades a las que ahora se les cuestiona su calidad, si Díaz era uno de 15 votos?

La poca transparencia del sistema impide conocer cuál fue la votación de cada comisionado en las sesiones realizadas, ya que sólo se da a conocer el acuerdo que se establece y la firma de las personas que estuvieron presentes en la reunión para determinar si una institución de educación superior será o no acreditada y por cuántos años.

Para el presidente de la CNA, Matko Koljatic, hay una teoría psicológica que podría dar luces de lo ocurrido. “Hay personas que son capaces de manejar los equipos de trabajo y convencerlos de una cierta posición. Esta teoría es sobre uno de los peligros que tiene el

---

<sup>20</sup> “Quién es el hombre tras el escándalo por las acreditaciones” La Tercera *online*, 15 de diciembre de 2012 <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/12/657-498701-9-quien-es-el-hombre-tras-el-escandalo-por-las-acreditaciones.shtml> Fecha de consulta: septiembre 1013

<sup>21</sup> *Ibíd.*

trabajo en equipo, porque cuando tienes un líder que es muy fuerte, muy convincente, que tiene capacidad de aplicar castigos o premios, el grupo tiende a homogeneizar sus posiciones. Llegan a decisiones de consenso y los que tienen reservas se quedan callados, no se atreven a manifestarse”, dice y agrega que “esto cae un poco en el *pelambre*, pero hay que recordar que Luis Eugenio Díaz de educación sabía poco, pero era un oportunista que estaba siempre a la sombra del poder. Era un operador político. Había estado en el PPD; había estado en la Comisión de Justicia y Paz, cerca de los curas, metido en ese grupo; después se convierte en decano de Derecho en la Uniacc. Pedí que me investigaran su historia, porque él no tenía ningún mérito para estar aquí”, relata Koljatic.

Para el titular de la CNA, la personalidad de Díaz habría sido lo que permitió que se cometieran las irregularidades y delitos que hoy día investiga la justicia. “¿Cómo lo hacía? Antes de la sesión, primero ayudaba a preparar las minutas y después hablaba con consejeros y les decía, por ejemplo, “mañana viene el IPP (Instituto Profesional Providencia), que es muy bueno, que a ese número (de las minutas financieras) no le hagas caso... él manipulaba a la gente, y se vio además que para la gente, los costos de votar de una manera u otra eran muy bajos, porque aunque había actas de las sesiones, las votaciones no eran públicas. Las actas se firmaban, pero no decían quién había votado cómo. Yo no sé hoy quién votó a favor de la U. del Mar en 2009”, explica.

Según el ex jefe de la División de Educación Superior, Juan José Ugarte -uno de los 15 comisionados de la CNA entre 2010 y 2013-, no sólo la personalidad de Díaz habría posibilitado las irregularidades cometidas, sino que además, este comisionado en particular tenía “atribuciones extraordinarias” al asumir como presidente subrogante. “Podía actuar de

distintas maneras, pero en particular en este caso, actuó atribuyéndose una serie de facultades: primero, definía el comité de pares que iba a evaluar la institución sin consulta hacia la comisión. Cuando los comisionados reciben el informe, reciben uno que ya está con un sesgo de acuerdo a la visión y los elementos que recogen los pares evaluadores. La comisión no tiene capacidad, con esa dedicación parcial, a meterse cada uno en profundidad a analizar una institución sino que reciben un informe extenso, un informe sumario de esta comisión y sobre ello es que se forman los juicios. Segundo, Díaz manejaba la tabla, en qué plazos y cuándo la comisión sesionaba para ver los casos en particular y tercero, que la máxima autoridad de la comisión tiene un voto dirimente y en caso de empate, él define. Entonces si se hace una sumatoria, el poder que tenía era muy grande”.

En la actualidad y desde 2011, quien cumple la misión de nombrar a los pares evaluadores es el Secretario Ejecutivo de la entidad.

De hecho, según Ugarte, Díaz habría hecho manejo de la tabla cuando era el momento de la acreditación de la Universidad Pedro de Valdivia. Según la investigación que lleva Fiscalía, el ex Presidente de la CNA habría recibido un pago de 50 millones de pesos por concepto de asesorías a este plantel. “Un día de sesión la universidad no se acreditó y de manera totalmente extraordinaria apareció en la tabla una semana después. Entonces, primero, cuando alguien solicita algo a la Comisión Nacional de Acreditación, la comisión se demora meses en responderle. En este caso una semana después estaba siendo evaluada, en un período entre pascua y Año Nuevo, donde hay una serie de obligaciones que se tienen en ese período. La Comisión estaba funcionando con un *quorum* mínimo (para sesionar la

CNA puede funcionar con siete miembros, es decir, un plantel puede obtener la acreditación con cuatro votos a favor) y, por lo tanto, el equilibrio de los votos era totalmente inestable y así fue con esa sesión extraordinaria, con esos *quorum*, que una universidad que no había sido acreditada, una semana después sí quedó acreditada”.

Según lo que consta en las actas de la CNA, el 22 de diciembre del 2010 la acreditación de la Universidad Pedro de Valdivia fue rechazada. Una semana más tarde, es decir, el 29 de diciembre, se interpuso, a solicitud de un comisionado no especificado, el recurso de reposición de la acreditación, el cual fue aceptado.

La certificación de ese plantel fue una de las que tomó más tiempo. Si, en promedio, las instituciones demoran cerca de un año en su proceso de acreditación, la Universidad Pedro de Valdivia se extendió por 16 meses, de marzo de 2011 a julio de 2012. Este retraso se debió en parte a la demora en la elección de los pares evaluadores, quienes deben hacer la evaluación externa de la casa de estudios. Según la ley, los planteles de educación superior pueden rechazar hasta tres veces a este grupo de profesionales propuestos por la CNA, lo que efectivamente ocurrió en este caso. Para Koljatic, esa posibilidad es un despropósito y los pares evaluadores deberían poder rechazarse tan sólo una vez.

La caída de Díaz trajo consigo diversas especulaciones. Una de las que más tuvo eco fue que existía una mayor cantidad de comisionados involucrados en los casos judiciales, lo que finalmente –al menos hasta ahora- no ha sido determinado. “Creí que era mucho más grande de lo que resultó, yo dije 'aquí está la escoba, o sea, aquí están metidas cuatro, cinco y seis personas, al menos'. Pensé que estaban bastante más personas involucradas y la

verdad es que después no ha habido ninguna acusación que involucre a otros. Y eso me deja tranquilo”, dice el rector de la Universidad de Santiago y vicepresidente del Consejo de Rectores, Juan Manuel Zolezzi.

Sin embargo, si es que la crisis del sistema de acreditación más grande de los últimos años pasó por la actuación de una sola persona, ¿no existe entonces un problema de base en el diseño de la ley? ¿Es el sistema de acreditación un sistema frágil o estamos frente a un caso en que los delitos cometidos superan cualquier seguridad institucional y sistémica?

“Yo creo que la ley 20.129 fue un paso positivo (...) creo que el sistema de acreditación había funcionado relativamente bien. Con las limitaciones de ser un sistema de acreditación muy fijado en los procesos (...) creo que es necesario que la acreditación -y algo insinúa el proyecto de ley (presentado por el gobierno de Sebastián Piñera)- distinga según el tipo de institución, si es CFT, IP o universidad, los criterios de acreditación deben ser distintos. Entonces, yo te diría que veo que la ley de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior no fue un completo fracaso, al contrario, introdujo el tema sobre la calidad en la educación superior (...) el mero hecho de que haya muchas universidades jóvenes con vicerrectorías de aseguramiento de la calidad, nos habla de que la ley puso presión sobre el sistema. Te diría que la ley que fue aprobada - que incluso en aspectos de la operación del mismo Consejo Nacional de Educación quedaron vacíos legislativos importantes- ha contribuido a la calidad de la educación y hay un hito que es lo que pasó con el caso del señor Díaz, que fue un dolo, un aprovechamiento escandaloso, que yo te diría que es grave, pero no impugnaría todo eso a que la ley estaba mala y que todo el proceso hacia atrás fue

perdido. Al contrario, ha sido ultraganado”, señala Ignacio Irarrázaval, presidente del Consejo Nacional de Educación.

Raúl Figueroa, asesor jurídico del Mineduc, es igual de optimista respecto de la situación que vive el sistema de acreditación y de la ley vigente. “Yo creo que el sistema resiste y resiste fundamentalmente porque el Estado no es el actor principal. Si efectivamente todo el sistema descansara en el juicio que el Estado hace de las instituciones, tú podrías decir que la cuestión se fue al tacho, pero el Estado no es el actor principal, el actor principal son las personas, y las personas van tomando decisiones que hacen que el sistema se corrija y eso funciona. La idea de que son los individuos los que van dirigiendo el sistema de acuerdo a las decisiones que toman opera, y entonces no necesitas en estrictísimo rigor, que sea el Estado el que te diga si el sistema es sano o está enfermo. El sistema va a estar sano o enfermo en la medida que las personas opten por una universidad o por otra, opten por una carrera u otra, y estén dadas las condiciones para que los mismos actores del sistema, vayan tomando las medidas correctivas. Que una organización que acredite ayuda en esa línea o que da direcciones, perfecto, pero que es la clave para decir si el sistema está sano o enfermo, yo creo que es un error”.

Más allá de las actuaciones puntuales de Díaz, existen aspectos fundamentales del modelo de certificación que rige hoy, que si bien generan el más diverso debate y opiniones divididas frente a los mismos aspectos y propuestas, encuentran consenso en la necesidad de transformar el actual sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

## Los estándares y el concepto de calidad

Antes de presentar el proyecto de ley, el 8 de enero de 2013, el gobierno de Sebastián Piñera realizó dos procesos previos que buscaban obtener un diagnóstico respecto del sistema de acreditación. En abril de ese año, el entonces jefe de la División de la Educación Superior del Mineduc, Juan José Ugarte, reunió a un grupo de académicos, expertos y estudiantes con la finalidad de que trabajaran en una evaluación respecto al modelo chileno, documento que fue usado como insumo para la evaluación que posteriormente realizaría la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Una de las principales conclusiones del informe que realizó este organismo internacional para el gobierno, es que es necesario establecer un nuevo sistema de acreditación “transparente, centrado en los estudiantes y orientado a los resultados”<sup>22</sup>.

“El equipo de revisión considera que la mejora en la calidad y la evaluación deberían ser igual de importantes en todo el sistema. Todas las instituciones deberían tener claros los resultados de aprendizaje que buscan para sus estudiantes y la forma que desean ofrecer y evaluar dichos resultados. Todas las instituciones deberían contar con procesos para evaluar su eficacia en estos aspectos”<sup>23</sup>, dice el texto, en el que además se señala que “las evaluaciones de la calidad institucional deberían ser capaces de adaptarse a estos diversos

---

<sup>22</sup>Informe Nacional de Antecedentes “El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile”. Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Pág. 14. Disponible en el sitio web [www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddeLaESVisitOCDE.pdf](http://www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddeLaESVisitOCDE.pdf). Fecha de consulta: agosto 2013

<sup>23</sup> Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág 79. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013.

enfoques y centrarse en garantizar que los sistemas de gestión y calidad de cada institución se aplican en forma adecuada en cada contexto y no de la manera prescrita uniformemente”<sup>24</sup>.

Una de las críticas más importantes que tiene el sistema en la actualidad es que se fija en los procesos y no en los resultados. Según el Informe Nacional de Antecedentes, *El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile*, la calidad en las instituciones puede entenderse en función de estos dos elementos: “a) Consistencia Interna: capacidad de cumplir los objetivos y propósitos declarados en su misión institucional según los principios y prioridades, manteniendo la identidad institucional y b) Consistencia externa: capacidad de responder a las exigencias de otros grupos de referencia pertinentes, proveyendo procesos y resultados confiables en el medio externo significativo”<sup>25</sup>.

En este mismo texto se señala: “En la literatura se sugiere que el actual Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad tiende a preocuparse más bien de la consistencia interna, en la medida que se tiende a verificar que los procesos cuenten con mecanismos para el aseguramiento de la calidad, más que corroborar si éstos generan los resultados, efectos e impactos esperados a nivel de calidad y si se ajustan y satisfacen las expectativas de la sociedad respecto de la formación en la educación superior”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup>Ibid

<sup>25</sup>Informe Nacional de Antecedentes “El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile”. Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Pág. 68. Disponible en el sitio web [www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddelaESvisit\\_aOCDE.pdf](http://www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddelaESvisit_aOCDE.pdf). Fecha de consulta: agosto 2013

<sup>26</sup>Ibid.

“¿Cómo defines tú calidad, cuáles son las subdimensiones del concepto de la calidad y en esas subdimensiones, dónde defines tú una línea de corte que aprueba el estándar o que reprueba el estándar?”, pregunta el ex jefe de la División de Educación Superior, Juan José Ugarte, quien fue cuestionado en el informe de la Contraloría por su baja asistencia a la Comisión Nacional de Acreditación durante el 2011, con sólo un 29% de presencia.

Ugarte fue uno de los principales promotores del proyecto de ley que presentó el gobierno de Sebastián Piñera para cambiar el sistema de certificación y señala que, acerca de los criterios o estándares para determinar calidad, “la ley actual es muy laxa. No define con precisión esos campos, que es un tema muy delicado en lo conceptual. Por un lado, un valor fundamental que está incluso consagrado a nivel constitucional es el de la libertad de educación, la libertad de enseñanza, entonces si es que uno entra sin un cuidado particular de definir criterios y estándares, se corre el gigantesco riesgo de homogeneizar bajo criterios externos los distintos procesos educativos y formativos. No solamente la riqueza, sino también la naturaleza de los temas educacionales tienen que ver con esa libertad de enseñanza, con esas distintas maneras de generar planes y proyectos de estudio de acuerdo al carácter y la identidad de las instituciones, por un lado, y las características de los estudiantes por otro. Entonces, uno ve que ante instituciones equivalentes, los juicios de acreditación son distintos y eso ¿por qué? Porque no están claros los criterios, no están suficientemente definidos los estándares y por lo tanto instituciones que podrían ser comparables o tener características muy superiores unas de otras, no queda reflejado después en los juicios específicos de acreditación”.

Esto busca ser subsanado por el proyecto de ley que actualmente se encuentra en el Congreso, en el que se definen 12 estándares para la acreditación de las instituciones:

- Contar con propósitos y fines institucionales claros que orienten adecuadamente su desarrollo.
- Contar con un sistema de gobierno claramente articulado y con roles definidos, que se mantenga al tanto de la situación de la institución, estableciendo apropiadamente los responsables de las distintas funciones y de las relaciones con los distintos miembros de la comunidad educativa.
- Contar con un diagnóstico estratégico sobre la base de la misión declarada, el que debe evaluar elementos tanto internos como externos, y establecer prioridades institucionales a mediano y largo plazo. Dichas prioridades deben traducirse en la formulación y puesta en práctica de una planificación coherente con ellas. Adicionalmente deben existir mecanismos para el seguimiento del grado de avance hacia las metas establecidas y una apropiada utilización de los logros alcanzados para el ajuste de metas, acciones y recursos.
- Contar con políticas y mecanismos formales y eficientes que velen por el aseguramiento de la calidad y por el cumplimiento de los propósitos académicos declarados en su misión institucional. Dichas políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad deben aplicarse sistemática, eficiente y eficazmente en los diversos niveles institucionales, sedes y tipos de programa que la institución tenga.
- Contar con políticas y mecanismos que resguarden un nivel satisfactorio de la docencia impartida y el aprendizaje de los estudiantes. Estos deben referirse, al menos al diseño y provisión de carreras y programas, en todos los niveles y sedes de la institución, al proceso de enseñanza, a las calificaciones, selección y dedicación del personal docente, a

los recursos materiales, instalaciones e infraestructura, a la progresión de los estudiantes, a los programas de remediación y al seguimiento de egresados.

- Contar con procedimientos públicos y transparentes para la selección y la evaluación de los alumnos. Deben existir instancias efectivas para hacer sugerencias, reclamos o exigir el cumplimiento de los programas y servicios ofrecidos a los estudiantes.

La aplicación de sanciones a los alumnos debe contemplar un debido proceso.

- Evidenciar resultados satisfactorios y concordantes con los propósitos institucionales declarados y cautelados mediante las políticas y mecanismos de autoregulación, en materias tales como deserción, duración de las carreras, empleo e ingreso de los egresados y resultados en exámenes externos, cuando los haya.

- Contar con capacidad instalada de análisis y evaluación institucional y de manejo de información para la gestión. Como parte de lo anterior, debe contar con mecanismos adecuados y periódicos para obtener y evaluar, a nivel de programa, información de sus tasas de deserción, el largo de las carreras y las condiciones en el mercado laboral de los egresados. Asimismo, debe contar con mecanismos adecuados y periódicos para recibir retroalimentación de los alumnos y egresados. La información obtenida a través de estos mecanismos debe ser debidamente ponderada en los rediseños curriculares.

- Contar con infraestructura, equipamiento y recursos financieros adecuados para el cumplimiento de su proyecto académico, además de una adecuada empleabilidad en el mediano plazo.

- Contar con medidas de transparencia sobre el uso de los fondos públicos recibidos, así como con un procedimiento claro y público de asignación de esos recursos.

- Demostrar que tiene capacidad para efectuar los ajustes y cambios necesarios para avanzar consistentemente hacia el logro de sus propósitos declarados y mejorar su calidad.

- Demostrar que cuenta con las políticas y mecanismos para asegurar el cumplimiento de otras funciones que sean propósitos declarados de su misión institucional y proyecto académico, tales como la investigación o la extensión. La Agencia, al evaluar el cumplimiento de los estándares, deberá considerar si se trata de centros de formación técnica, institutos profesionales o universidades, así como las particularidades de las distintas instituciones de educación superior. En consecuencia, el grado de cumplimiento de esos estándares dependerá de las características de la respectiva institución<sup>27</sup>.

Con todo, y a pesar de que son criterios mucho más específicos que los que están dispuestos en la Ley 20129 (Artículo 18), para algunos los estándares propuestos por el gobierno no son suficientes y gozan de una suerte de ambigüedad. “Hablan de estándares, pero en realidad son conceptos bien genéricos. A mí me gusta una acreditación de estándares mínimos que eventualmente pudiera ser obligatoria institucionalmente (...) pero si yo quiero invertir más en tecnología, si yo quiero invertir más en interdisciplina, si yo quiero invertir más en globalización, bueno, eso es la libertad de las instituciones y de los proyectos educativos, y el sistema debe generar la suficiente información de manera tal que los alumnos, las alumnas en sus procesos de toma de decisiones, sus familias, estén relativamente informadas de las apuestas que hagan, asegurando un mínimo”, apunta Ignacio Irarrázaval.

---

<sup>27</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

Según el asesor jurídico del Mineduc, Raúl Figueroa, los estándares son amplios porque rigidizar el sistema implica por consiguiente una pérdida de autonomía de las instituciones. “Dependiendo de cada proyecto (institucional) se adecúan esos estándares. Nosotros planteamos que las instituciones tienen que tener propósitos definidos, ¿cuáles son esos propósitos? Bueno, cada una lo tendrá que definir; deben tener un sistema de organización interna que le permita conseguir esos propósitos ¿Cuál es esa organización interna? Bueno, cada institución que lo defina. Entonces en ese sentido, el proyecto de ley y los estándares definidos en este, mantienen la autonomía y aseguran la diversidad del sistema, que es súper importante. En la medida en que tú empiezas a fijar desde afuera requisitos específicos que debe cumplir cada institución, esa diversidad corre mucho riesgo, porque al final es una tendencia a la uniformidad del sistema”, dice, ejemplificando con estándares rígidos que se podrían pedir a las instituciones como, por ejemplo, cumplir con cierta cantidad de profesores de posgrado, quienes en general están dedicados a la investigación, siendo que hay universidades netamente docentes que no necesitan de ese tipo de profesionales.

Figueroa refuerza el espíritu de la propuesta legislativa. “Cuando tú lo que haces es acreditar estos procesos, es siempre bajo la lógica de que las instituciones son autónomas para fijar sus propios fines y para determinar cuáles son los medios a través de los cuales van a conseguir esos fines, y por lo tanto hay un valor en sí mismo, que es la autonomía de las instituciones. Este es en general un valor de toda la sociedad, la autonomía de grupos intermedios para alcanzar sus propios fines, eso es una cuestión bien completa que parte del reconocimiento de que el Estado tiene un límite y éste es precisamente dejar que los individuos se organicen como quieran, fijen sus propósitos y vean la mejor manera de

conseguir esos objetivos, sin que sea el aparato estatal el que tome sus decisiones. Eso rige para toda la sociedad y en particular para el sistema de educación superior. Por lo tanto, la lógica de la acreditación actual y también la lógica del proyecto que se propone van en esa línea, de reconocer la autonomía de las instituciones y también de reconocer una sana y necesaria diversidad del sistema”, explica.

Por el carácter de estos criterios, Figueroa se adelanta en señalar que éste será un tema trascendente a la hora de la discusión parlamentaria. “Lamentablemente el proyecto habla de estándares y la gente cuando habla de estándares entiende esta otra cosa, esta cuestión más cuantitativa, más cualitativa y por lo tanto hay una confusión ahí. Hay quienes se asustan porque dice “¡estándares!”, pero se tranquilizan al leerlos y otros que dicen, '¡oye, al leerlos yo no encuentro los estándares que estaba buscando!'. Ahí, yo creo, se va a concentrar parte importante del debate, si esto sigue su curso”.

Para el ex ministro de Educación, Harald Beyer, “la ley actual, si se revisa con cuidado, establece una serie de pautas mucho más imprecisas (artículo 18 Ley 20.129) que los estándares definidos en el proyecto de ley presentado por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Asimismo, se establece que ellas serán revisadas periódicamente con el apoyo de un comité consultivo. El proyecto, además de definir estándares precisos en línea con los que se observan en otros sistemas de acreditación, contempla la elaboración de un manual más específico que debe ser sometido a consulta pública. Creo que hay un avance sustancial respecto de la situación vigente en esta dimensión”, explica.

Respecto del manual al que se refiere Beyer, el Artículo 34 de la ley propuesta señala que “la Agencia deberá elaborar y mantener publicado en su página web un Manual de Acreditación que explique detalles y dé ejemplos sobre la aplicación de los estándares de evaluación según lo establecido en los artículos anteriores, guiando tanto a las instituciones de educación superior, de acuerdo a sus particularidades, como a los pares evaluadores. Asimismo, el manual deberá contemplar criterios y protocolos de actuación de los pares evaluadores durante sus visitas a las instituciones. Dicho Manual deberá someterse a consulta pública en su página *web* cada seis años. Para estos efectos, la Agencia particularmente convocará al Ministerio de Educación, las instituciones de educación superior y expertos independientes nacionales y extranjeros a realizar observaciones sobre el Manual. La Agencia deberá procesar y sopesar apropiadamente las observaciones recibidas”<sup>28</sup>.

La inclusión de este manual genera apoyo político. Prueba de ello es que en el recientemente aprobado informe de la Comisión Investigadora de la CNA de la Cámara de Diputados se estableció este documento como una de las propuestas de los parlamentarios para mejorar el funcionamiento del sistema, aunque es un poco más trasgresora que lo planteado en el proyecto de ley. “La primera función de la nueva Agencia Nacional de Acreditación (ANA) debe consistir en elaborar y consensuar con la comunidad académica un Manual de Acreditación que recoja la experiencia nacional y comparada en la materia. Este Manual deberá articular los dos pilares del sistema de aseguramiento: licenciamiento y

---

<sup>28</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

acreditación. Asimismo deberá contener criterios, estándares y procedimientos acordes a la diversidad institucional, pero en ningún caso debe ceder estándares de calidad en función de la diversidad, tanto institucional como estudiantil. Esto significa que deberá existir un Manual de Acreditación por cada tipo de institución de educación superior –Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica- de forma que los criterios y estándares de calidad respondan a sus diversas naturalezas y fines”<sup>29</sup>, dice el texto, especificando en la necesidad de hacer una diferencia por tipo de plantel.

Para Beyer, “los sistemas de educación superior, a diferencia de los escolares, son muy heterogéneos en sus propósitos y en sus misiones. No tiene sentido, por tanto, que haya una definición muy especializada de calidad. En cambio, sí se intenta asegurar que, por ejemplo, se cumpla apropiadamente con la oferta hecha a los estudiantes que acceden a las distintas instituciones, si se requiere. Por eso, se habla de sistemas de acreditación. Las instituciones tienen que “acreditar” que sus procesos cumplen los estándares que les permiten satisfacer su misión. Es la institucionalidad diseñada para estos efectos la responsable de realizar esta acreditación. En Estados Unidos son instituciones privadas creadas por las propias universidades. En la mayoría de los países son agencias públicas. Por supuesto que también la obligación de información es fundamental y ella puede sistematizar elementos de mercado como la empleabilidad o los ingresos laborales. Si esta información está disponible, las decisiones de estudiantes y sus familias pueden aportar a un mejor desarrollo del sistema de educación superior”.

---

<sup>29</sup>Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág 181. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308) Fecha de consulta: octubre 2013

## **Inhabilidades**

Los conflictos de interés y de la composición que tiene la Comisión Nacional de Acreditación es uno de los problemas de base que tendría la ley que rige en la actualidad. Según los antecedentes aportados por la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, en el proyecto de ley original, presentado por el ejecutivo en 2003, se proponía que la CNA estuviera integrada en su mayoría por miembros designados por “el Presidente de la República; la ley (vigente) en cambio, dispone una menor injerencia de éste en los nombramientos de los integrantes, los que pasan a emanar directamente de los órganos de los que provienen (por ejemplo del Consejo de Rectores)”<sup>30</sup>.

La Comisión Nacional de Acreditación está compuesta por 15 miembros:

- Un académico de reconocida trayectoria designado por el Presidente de la República, quien la presidirá;
- Tres académicos universitarios, que en su conjunto y de acuerdo a la experiencia y grados académicos designados por el Consejo de Rectores de las universidades chilenas.
- Dos académicos universitarios con amplia trayectoria en gestión institucional o en formación de pregrado y/o postgrado, designado por los rectores de las universidades privadas autónomas, en reunión convocada por el jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación;
- Un docente con amplia trayectoria en gestión institucional o en formación profesional no universitaria, designado por los rectores de los institutos profesionales, en

---

<sup>30</sup>Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág. 12.  
[http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308) Fecha de consulta: octubre 2013

reunión convocada por el jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación;

- Un docente con amplia trayectoria en gestión de instituciones en nivel técnico o en formación técnica, designado por los rectores de los centro de formación técnica autónomos, en reunión convocada por el jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación;
- Dos académicos con amplia trayectoria en investigación científica o tecnológica, designados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Conicyt;
- El jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación;
- Dos figuras destacadas, una del sector productivo nacional y, la otra, miembro de una asociación profesional o disciplinaria del país, que serán designados por los miembros de la Comisión señalados en las letras precedentes;
- Dos representantes estudiantiles de instituciones de educación superior autónomas acreditadas, debiendo uno de ellos pertenecer a una institución regional y el otro a una institución metropolitana. Los representantes de los estudiantes serán elegidos por los presidentes de las Federaciones de Estudiantes.<sup>31</sup>.

Además se estipula la participación de un miembro número 16: el Secretario Ejecutivo, que tendrá sólo derecho a voz.

---

<sup>31</sup>Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Artículo 7. Disponible en el sitio web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&idParte=&idVersion=2006-11-17> . Fecha de consulta: agosto 2013

Así, y aun cuando la ley especifica que estos integrantes “no actuarán en representación de las entidades que concurrieron a su designación”<sup>32</sup>, en la práctica esto sí ocurrió, siendo el caso de Luis Eugenio Díaz el que provocó el mayor escándalo de la institución en los siete años que la ley lleva en vigencia.

“Se acordó esa composición precisamente para evitar que existiese un órgano estatal que pudiese servir de intervención dentro de las instituciones. Para asegurar la autonomía de estas se pensó que la composición del órgano a cargo de la acreditación debía tener un componente importante de representatividad de las distintas instituciones y por lo tanto desde ese punto de vista evitar que el aparato estatal, ajeno a las instituciones que acrediten, tome medidas que se consideren demasiado intervencionistas”, explica Raúl Figueroa, quien agrega que el problema ocurre cuando se detecta que esta composición de la CNA “obedecía fundamentalmente a los intereses de las instituciones, más que a los intereses del sistema de aseguramiento de la calidad. Eso se traduce, ya en última instancia, en los serios conflictos de interés, cohecho, etc, donde individuos que formaban parte de la comisión claramente estaban sirviendo los intereses de algunas instituciones por sobre los intereses de la Comisión y del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Estos resultados obedecen a esta composición corporativista y al hecho de que los conflictos de interés no están bien normados y eso se traduce fundamentalmente en que la ley permite que una persona sea miembro de la comisión y a la vez tenga vínculos contractuales con instituciones de educación superior”.

---

<sup>32</sup>Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Artículo 7. Disponible en el sitio <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&idParte=&idVersion=2006-11-17> . Fecha de consulta: agosto 2013

De hecho la ley vigente sólo exige a los comisionados que realicen la debida publicidad respecto de los vínculos que pueda tener con instituciones de educación superior y que al momento de tomar decisiones respecto de dichas instituciones, el comisionado se reste. “Esto hace que sea un sistema fácil de burlar o que al menos quede un manto de dudas de qué tan continuo es ese vínculo que tiene con las instituciones y en qué medida favorece o no favorece los procesos de acreditación”, explica Figueroa.

La falta de inhabilidades no sólo forma parte de las actuaciones de Díaz. Según Koljatic este era un modo habitual y arraigado de funcionar de algunos miembros de la CNA, cuyos nombres que mantuvo en reserva. “Yo me encontré con ese pastel de que había un montón de gente que tenía estas peguitas por fuera relacionadas con el tema de la acreditación y empecé a predicar que esas cosas no correspondían. Ahí se produjo un remezón muy grande, salió alguna gente, incluso comisionados, por ese tipo de situaciones. Ellos dieron otras razones para irse, pero eso es lo que estaba pasando”, relata Matko Koljatic, quien recuerda que el rector de una institución de educación superior se apareció en su oficina por un contrato. “Apareció un rector aquí diciéndome 'yo tengo un contrato de honorarios con tal persona ¿qué me recomienda usted que haga?'. Yo le dije 'corte usted el contrato o la persona se va de aquí'. Ese tipo de cosas”, señala.

Lo cierto es que el proyecto de ley presentado por el gobierno busca restringir ese tipo de situaciones. “La Comisión Nacional de Acreditación se reemplazará por una Agencia Nacional, con un Consejo conformado por cinco miembros. Esta conformación, unida al hecho de que se especificarán las incompatibilidades e inhabilidades y se establecerán otras nuevas para lograr una mayor dedicación de los consejeros, permitirá asegurar una mayor

independencia de estos, resolviendo los conflictos de interés que estos miembros pudieren tener”<sup>33</sup>.

Los cinco miembros serían elegidos por el Presidente de la República, aunque sólo uno de manera directa: el presidente de la Comisión el cual tendrá dedicación exclusiva e incompatible con todo otro cargo o servicio, sea o no remunerado, que se preste en el sector público o privado. Los otros serían elegidos a través del sistema de Alta Dirección Pública y según el proyecto de ley, tendrían que ser ratificados por el Senado, con una votación favorable de los tres quintos de sus miembros.

A esto se suma que la iniciativa legal especifica en su Artículo 10 que “el cargo de consejero será incompatible con su participación o la de su cónyuge y parientes hasta el segundo grado de consanguineidad inclusive en la propiedad y la calidad de miembro de alguna corporación de educación superior, así como con todo cargo o servicio, sea o no remunerado, que se preste a instituciones de educación superior”<sup>34</sup>.

La ley también establece inhabilidades para intervenir en asuntos que afecten a las instituciones de educación superior en las cuales los consejeros, sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguineidad desarrollen labores remuneradas o no

---

<sup>33</sup> Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Artículo 7. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscadador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscadador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

<sup>34</sup> Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Artículo 10. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscadador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscadador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

remuneradas. “Los consejeros que actúen en asuntos en los que están inhabilitados serán removidos de sus cargos y quedarán impedidos de ejercerlos nuevamente”<sup>35</sup>.

A pesar de las especificaciones, políticos de distintas bancadas manifestaron disconformidad con la cantidad de miembros que se proponen, apostando más bien por una composición de al menos 7 participantes. Otros tienen críticas más profundas relacionadas con las restricciones impuestas por el proyecto para ser comisionado.

El presidente del Consejo Nacional de Educación, Ignacio Irrarrázaval, señala: “Yo creo que es un tema que ciertamente hay que cuidar, pero yo creo que el proyecto de ley se excede en las inhabilidades, entonces al final son tantas que lo que vas a tener son sólo profesores jubilados que ya están desvinculados de las universidades. En algún minuto hicimos el ejercicio, y si tu tenías un hijo, un nieto en la universidad, prácticamente tienes que inhabilitarte de opinar sobre esa universidad. El foco del problema de devolver la fe pública al sistema de acreditación no tiene que ver tanto con el tema de las inhabilidades, es un tema que hay que resguardarlo y evidentemente aquí hay un hecho político de gran trascendencia y repercusión nacional que fue el tema del caso de Díaz y, por lo tanto, hay que corregir eso. Pero si el foco está en la calidad de la educación superior, devolver la fe pública al sistema, es de segundo orden el tema de las inhabilidades”.

---

<sup>35</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

Agrega que cree que “va a alejar de la condición de consejeros a personas que quisiésemos tener adentro (...) Entonces a uno le interesa -si esto es acreditación y es calidad de la educación- tener académicos activos que están viendo cuando se trata de acreditar un pregrado, cuáles son las tendencias de la formación de esa profesión en Estados Unidos, en Europa, etc. Con tantas inhabilidades vas a terminar con personas de la tercera edad -por muy nobles que ellos sean y de gran trayectoria-. Yo no estoy negando la experiencia, es bueno que haya gente de experiencia, pero también hay que tener un mix de personas que estén plenamente vigentes y en la mitad de su carrera profesional”.

Para Raúl Figueroa éste es un tema totalmente debatible, aunque la idea del gobierno es restringir toda posibilidad de que se comentan los abusos realizados con anterioridad. “Efectivamente, si tú lo cierras demasiado (las posibilidades de ser comisionado), te vas a quedar con gente que está desactualizada de lo que a lo mejor se requiere. Por otro lado, si lo abres mucho, vas a tener siempre la misma duda de que si acaso los conflictos de interés persisten. Entonces, ¿cómo solucionar los conflictos de interés? Una manera es, por ejemplo, señalando que los miembros tengan dedicación exclusiva. No es lo que dice el proyecto. Si tú les pones dedicación exclusiva, haces una muralla china entre instituciones y estas personas, por lo tanto te vas a asegurar que van a cumplir su rol con total independencia, pero para eso también tienes que darle una remuneración que les permita funcionar y también de alguna manera siempre vas a tener conflicto, porque una vez que terminen su trabajo, siendo expertos en estas materias, lo más probable es que luego ingresen a trabajar a alguna institución, lo que en sí no es malo, pero siembra un manto de duda de qué fue lo que hizo los últimos seis meses, el último año o antes de irse a trabajar a tal o cual institución ¿Cómo se soluciona eso? A lo mejor ampliando el número de

miembros, que puede ayudar a despejar el asunto, siendo muy duro en las sanciones y permitiendo ciertos vínculos”.

Entonces, “si uno analiza fríamente el proyecto, sí cumple con ese propósito y mientras mejor uno cumpla con ese propósito, más te acercas a la crítica de que estás seleccionando personas ajenas al sistema. En la medida de que siempre el que conoce de la industria es un tipo que está vinculado a las instituciones, mientras más lejos tienes que salir a buscar más va a tener que llegar a aprender”, explica y señala que nunca hay que perder de vista cuál es el desafío. “Se busca tener un órgano que sea autónomo a las instituciones que asegure, que no haya conflicto de interés y que a su vez también asegure que estén instaladas las capacidades técnicas para que puedan resolver de la mejor manera los procesos que se ponen a su conocimiento”, agrega.

Para el rector de la Universidad de Santiago y vicepresidente del Consejo de Rectores, Juan Manuel Zolezzi, este problema se soluciona con un sistema en que se le garantice al comisionado que no necesitará de trabajar en otra entidad para alcanzar una buena remuneración. A esto agrega que el Estado debe ser capaz de solventar una dieta durante un tiempo determinado (uno a dos años) posterior al cumplimiento de la labor realizada por el comisionado en la CNA. “Hay académicos que han alcanzado un buen desarrollo a una edad joven y pueden darse el lujo de estar un par de años fuera de la universidad y después volver. Yo les daría cuatro años como máximo, tener un par de años de moratoria y después volver, no creo que haya problemas, las universidades pueden guardarles el puesto, habrá alguna forma o el Estado podrá asegurarles que después se puede ir a otra universidad. Yo creo que hay fórmulas para resolver eso, por lo demás en la mayoría de los países del

mundo lo han resuelto. Ahora si es gente madura y con experiencia mejor todavía, eso no tiene nada que ver... no había pensado ese detalle. Voy a prepararme para ser comisionado”, dice entre bromas.

Para Matko Koljatic la situación se define de manera simple: nadie que tenga una relación contractual con una institución de educación superior puede ser comisionado, a excepción de los docentes. “Yo en eso tengo una idea muy clara: la única actividad rentada (en una institución de educación superior) que debiese ser autorizada para poder ser comisionado es ser profesor de una universidad, con todo lo que eso implica, como clases, investigación, etc, pero ninguna otra cosa y, ciertamente, no puede ser autoridad universitaria... Pueden tener verdulerías, tener agencias de viaje, ser periodistas, lo que quieran, pero no pueden tener ninguna relación contractual con alguna institución de educación Superior”, señala y arremete. “Uno de los socios principales de una de las agencias acreditadoras es simultáneamente vicerrector o director de aseguramiento de la calidad en una universidad. Esa es una incompatibilidad clarísima”.

Un ejemplo en este aspecto es lo que sucedes con el presidente de la agencia AcreditAcción Moisés Silva Triviño, quien es además vicerrector de la Dirección de Aseguramiento de la Calidad de la U. Andrés Bello.

Respecto de la crítica que realiza Ignacio Irrarázaval en relación a la necesidad de hacer más flexibles las inhabilidades, Koljatic señala que es bueno que haya “gente vieja. Gente de 65 años para arriba, semi jubilados, jubilados. Pedro Rosso, ex rector de la PUC, es

miembro del CNED; Alejandro McKay, exdirector de la Escuela de Ingeniería de la PUC, es miembro del Consejo Superior de Educación”, dice.

“Son los riesgos de legislar sobre la base de la reacción ante un conflicto específico. Y aquí se mezclan para mal, yo creo, la necesidad de diseñar un sistema adecuado con la necesidad política de dar una señal concreta de que nunca más habrá conflictos de interés en el sistema de acreditación”, señala Figueroa en una suerte de autocrítica respecto del proyecto de ley presentado.

## **Obligatoriedad**

Según fuentes del Ministerio de Educación que participaron en el proyecto de ley que presentó el gobierno, establecer un sistema de acreditación obligatorio era uno de los temas que más complicaba al actual Presidente de la República, Sebastián Piñera y habría sido una de las razones que explican la demora en la presentación de la iniciativa legal proyectada a entregarse durante el tercer trimestre del 2012.

De hecho, hasta breves minutos antes de presentar el proyecto de ley a la prensa, el presidente Sebastián Piñera y el ex ministro Beyer aún afinaban en La Moneda algunas de las especificaciones que se realizarían al documento. Finalmente, la obligatoriedad se impuso.

Según el proyecto de ley, “las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos para ser reconocidos oficialmente tendrán que acreditarse<sup>36</sup>”. Cualquiera de estas instituciones que no pase la acreditación perderá el reconocimiento oficial y no podrá entregar títulos que sean validados por el Estado. Esto significa que la institución “no puede seguir entregando títulos profesionales, que es su giro principal. Ni puede mantener el nombre de universidad o instituto profesional o centro de formación técnica”, resume Juan José Ugarte.

Para Beyer “la obligatoriedad *per se* no impacta en que se terminen algunas instituciones. Si el sistema es poco exigente, la obligatoriedad no tiene mayores consecuencias. De hecho, hasta antes de la crisis, prácticamente todas las instituciones se estaban acreditando a pesar de que es un hecho público sus deficiencias. Son las mayores exigencias que se imponen, - que significan, por ejemplo, que ninguna institución se puede acreditar permanentemente por muy poco tiempo, - las que pueden llevar al cierre de instituciones. Pero si ello ocurre será porque la institución no satisfizo los estándares establecidos”.

El informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados también postula la necesidad de una acreditación obligatoria. Sin embargo hace una especificación: ésta no debe estar relacionada a la entrega de recursos fiscales.

---

<sup>36</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscadador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscadador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

Lo mismo expresa la OCDE en su informe. “El vínculo existente entre la financiación y la acreditación desvía la atención de la mejora de la calidad. A largo plazo, la idoneidad para recibir financiación debería estar asociada con la concesión de licencias una vez que todas las instituciones hayan sido sometidas a una primera ronda de evaluación”, dice el documento. Para el equipo internacional que revisó el sistema de calidad chileno “la acreditación institucional ha tenido una eficacia limitada como herramienta para garantizar la calidad de la educación superior, principalmente por su carácter voluntario y a las escasas consecuencias que conlleva la no acreditación. El equipo de revisión sugiere que la acreditación (cuyo nombre podría cambiarse por el de “revisión institucional”) sea obligatoria y periódica”<sup>37</sup>.

Para varias de las personas consultadas, la acreditación ligada al financiamiento impone una fuerte presión al sistema. Ignacio Irrarrázaval lo ilustra así: “Hay ahí una suerte de incentivo perverso cuando tú la haces obligatoria o voluntaria (la acreditación) para acceder a fondos públicos. Finalmente lo que nos pasa con instituciones que van a pedir la apelación (al Consejo Nacional de Educación) de su no acreditación, es que te dicen ‘oiga, si usted no me da la acreditación no sé cuántos alumnos no van a poder obtener crédito con aval del Estado, nosotros somos inclusivos’, concepto que a nosotros no nos preocupa, pero en el fondo empiezan a ejercer presión sobre el sistema”.

---

<sup>37</sup> Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 69. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

A esto, Irrarázaval agrega que en la actualidad existe un sistema semi obligatorio, ya que no hay muchas instituciones que no se quieran acreditar, debido a que de la obtención de la acreditación depende gran parte de su financiamiento. “No creo que cambie mucho el escenario, porque por la vía de los hechos la acreditación, -sobre todo para las universidades más jóvenes que pueden estar en más tela de juicio, por su fuerte dependencia del CAE-, ya es obligatoria”.

No es tan así. Según el Sistema de Información de Educación Superior del Mineduc (SIES), durante 2012 sólo el 46% de las instituciones recibió acreditación, observándose una alta variabilidad respecto del tipo de institución, ya que a esa fecha el 100% de las instituciones del Cruch estaban acreditadas, el 74% de las universidades privadas, el 38% de los institutos profesionales y sólo el 16% de los centros de formación técnica.

Para Raúl Figueroa, que la acreditación esté ligada a recibir o no financiamiento del Estado para efectos de la propuesta de ley del gobierno no es muy significativo, ya que la sanción respecto de la no certificación “va mucho más allá porque la transforma en un requisito para tener reconocimiento oficial”. A pesar de que Figueroa es uno de los promotores de la iniciativa legal, realiza declaraciones que pueden resultar sorprendentes: “Yo en lo personal no soy partidario de la acreditación obligatoria. Si alguien libremente quiere que una institución no esté acreditada, pero a juicio del que va a estudiar cumple con lo que espera de esa institución, no debiese el Estado intervenir; por último, que lo vincule a financiamiento parece más razonable. Si en verdad la quieres hacer obligatoria, tiene que tener una consecuencia y esa consecuencia no veo otra que no sea vincularla con lo que es la esencia de la institución”. Y agrega: “a mí lo que me pasa con la obligatoriedad es que

es peligroso un sistema que no tenga salida. Si tú la haces obligatoria el que no se acredita no tiene salida. Si tú la haces voluntaria, le haces mucho más difícil la vida, porque en el fondo no vas a tener becas, etc, pero tiene una salida, podría construir un proyecto educacional al margen de la opinión del aparato estatal”.

A pesar de que de manera aparente la opinión de Figueroa no es muy popular, varios coinciden con él.

Sobre el punto, el Consejo Nacional de Educación entregó un documento en marzo de 2013 en que establece su opinión respecto del proyecto de ley presentado por el gobierno. En este texto se establece que la “decisión de volver obligatoria la acreditación institucional, respecto de la que no hay consenso en el Consejo sobre su conveniencia –que incluirá la evaluación de carreras y posgrados- junto con la eliminación de las agencias –que podrían contribuir en esa labor- implicará una gran sobrecarga de trabajo para la nueva Agencia, cuestión que puede atentar contra la eficiencia del sistema”<sup>38</sup>.

Para Irrázaval la situación es clara: “En lo personal, creo que la acreditación debiese ser voluntaria. Estoy más por un esquema al estilo norteamericano, o sea, mi visión sobre el sistema de acreditación es que es si tú quieres puedes optar por una certificación actualizada de los requisitos para operar y una acreditación en función de las ligas a las cuales tú quieras pertenecer. Me explico, tú impartes Ingeniería y tú quieres pertenecer a la red de Ingenierías de medio oeste, ok te acreditas allá; tú quieres pertenecer a la red de

---

<sup>38</sup> Informe de trabajo de Consejo Nacional de Educación ante el proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación. Pág.6. Marzo de 2013. No tiene publicación.

Ingenierías Tecnológicas, te acreditas por allá. Todas esas estrellitas tú las publicitas y eso te impulsa al mejoramiento de tu carrera, de tus programas y te permite ser identificado por los alumnos con distintas estrellitas asociadas a tus distintas acreditaciones. La acreditación única y con criterios relativamente fijos, en lo personal, no me gusta tanto”.

Lo mismo piensa Matko Koljatic, quien señala que un proceso de acreditación si bien puede ser enriquecedor para algunos planteles, es muy desgastante, sobre todo para los más pequeños. “Hay instituciones que son muy débiles en lo administrativo y a las cuales hacerlas pasar por un proceso de acreditación es un enorme estrés. Por ejemplo, hay un CFT que se llama Escuela de Alta Costura Paulina Diard, esa debe ser una señora que enseña a ser modista, una carrera técnico superior de dos años ¿qué sentido tiene obligarla a ella acreditarse? En general soy partidario de la acreditación voluntaria, pero si alguien quiere recibir plata del Estado, tienes que darle al Estado una señal de garantía de calidad. Y esa señal somos nosotros”.

Figuroa va mucho más allá. “Yendo al extremo – estas son opiniones muy personales- pero yendo al extremo (el sistema) podría funcionar sin Comisión Nacional de Acreditación ¿La Católica es buena o mala porque hay una Comisión Nacional de Acreditación que le dijo que es buena o mala? No ¿La gente va a la Universidad Católica porque tiene uno o siete años de acreditación? Yo conozco gente, no digamos nombres de instituciones, pero instituciones que públicamente no gozan de buen prestigio - a lo mejor muy equivocadamente- que se informan y van a esas instituciones porque ahí está la carrera que les interesa. Entonces ¿usted no puede ir ahí porque yo, papá Estado, le digo que no? A lo más usted (el Estado) me recomienda, pero usted no me va a decir lo que yo voy a hacer.

Los elementos esenciales para darle seguridad al sistema es que existan certezas en las normas, que las normas no cambien, que haya información, que haya un ente que resuelva los conflictos, que no tiene por qué ser la Comisión ni el Ministerio, que son en estrictísimo rigor los tribunales de justicia”.

El asesor jurídico del Mineduc finalmente señala que la calidad la definen quienes optan por un proyecto educativo. “Que deba tener necesariamente el sello del Estado y que este sello del Estado sea lo que implique necesariamente calidad, está bien, permite dar un marco, pero ¿es efectivamente ese sello el que te asegura que esta institución es o no de calidad? ¿Podría alguien optar por un proyecto distinto que aunque no tenga el sello le satisfaga lo que él busca como institución? Por último es un tema de libertades esenciales”.

Una opinión totalmente opuesta tiene el rector Zolezzi. “El mercado no regula, está demostrado con lo que ocurrió con la Universidad del Mar. Porque la propaganda, la inversión en publicidad va mucho más allá de lo que moralmente se debiese hacer. El mercado funciona con publicidad, con *marketing* y todo está dentro de las reglas del mercado. Lo que pasa es que la gente a veces no tiene integridad, entonces es capaz de publicar cualquier cosa, o sea independientemente que sabe que tiene problemas cuenta que tiene la mejor universidad, del mejor desarrollo y eso está probado que lleva a situaciones erróneas, un ejemplo es lo que paso con la Uniacc, con la U. Pedro de Valdivia, con la U. Sek, con la U. Santo Tomás, que también tienen problemas<sup>39</sup>. Entonces uno dice `me

---

<sup>39</sup> Todas las universidades señaladas por Zolezzi fueron investigadas por el Ministerio de Educación entre agosto de 2012 y octubre de 2013 y sus procesos ya fueron cerrados a excepción de la Universidad Sek cuya investigación continúa abierta. Según el Mineduc las investigaciones se iniciaron con la finalidad de determinar si existe alguna causal que implique que alguna de estas instituciones deba ser cerrada. La justicia realiza una investigación paralela para determinar si estos planteles cometen lucro. Aun no se ha cerrado ese proceso.

gustaría que el mercado funcionara en eso, pero se ha demostrado que no funciona y, lo que es peor, el mercado ha permitido que en Chile se estableciera el lucro que nunca debió haber existido”, sentencia.

Beyer explica que la obligatoriedad en el sistema de aseguramiento de la calidad es necesaria porque “el Estado autoriza a estas instituciones a entregar títulos profesionales. Estamos acostumbrados a ello, pero es raro. Son pocos los países donde las instituciones de educación superior entregan esos títulos. Es raro que concediéndole esta posibilidad no exija nada a cambio. Obligar a una acreditación parece una exigencia razonable, toda vez que si la institución renuncia a entregar ese título no necesita acreditarse. No veo cómo esto puede considerarse una amenaza a las libertades. No supone una restricción a la misión, a los propósitos de la institución. De hecho, si la institución no quiere acreditarse puede hacerlo, pero en el proyecto significa que no puede otorgar títulos profesionales. Creo que es una buena fórmula para resolver tensiones en esta materia. En Estados Unidos, por ejemplo, no es obligatorio acreditarse, pero las instituciones no entregan títulos profesionales”.

### **Acreditación binaria**

Un joven camina por un estacionamiento buscando su auto. Se para frente a un Volkswagen Escarabajo. Da la impresión que el joven está recién partiendo su vida laboral y el escarabajo, que a todas luces no está nuevo, está bien para él. Pero no, su carrera ha sido meteórica y tras salir del aparcadero se puede ver que el lugar que ocupaba era el del gerente general. “Tú puedes”, dice el *spot* publicitario que promocionaba hace un par de

años una de las universidades privadas del país, que -al igual que una importante cantidad de planteles- integraba, además, el sello de “acreditada”.

Pero esa información que debería ser determinante a la hora de elegir una universidad, un instituto profesional o un centro de formación técnica, ¿qué revela? ¿Está claro el mensaje que se quiere entregar? ¿Qué significa que una universidad esté acreditada? ¿De qué manera afecta eso al alumno de la casa de estudios? Y ¿qué significa que la certificación sea por uno, dos, tres, cinco o siete años? ¿Esas diferencias son conceptuales o tienen que ver con las características de las instituciones?

Según la ley vigente, “la acreditación institucional se otorgará por un plazo de siete años a la institución de educación superior evaluada que, considerando el informe emitido por los pares evaluadores, cumpla íntegramente con los criterios de evaluación. Si la institución evaluada no cumple íntegramente con dichos criterios, pero presenta un nivel de cumplimiento aceptable, la Comisión podrá acreditarla por un período inferior, de acuerdo al grado de adecuación a los criterios de evaluación que, a su juicio, está presente”<sup>40</sup>.

En la actualidad sólo tres planteles cuentan con la acreditación institucional máxima: la Universidad de Chile, la Universidad Católica y el Instituto Profesional Duoc UC.

---

<sup>40</sup>Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Artículo 20. Disponible en el sitio web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&idParte=&idVersion=2006-11-17>. Fecha de consulta: agosto 2013

Para el gobierno, y en general para varias de las personas consultadas, esta situación es un despropósito y no cumple con el objetivo de señalar si una institución está o no desempeñando su labor con los estándares mínimos de funcionamiento. Entrega, a lo menos, información confusa para el estudiante y el sistema.

“Este mecanismo ha permitido que se genere un rango amplio de años de acreditación que contradice el espíritu de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, cuyo principal propósito es que las instituciones den garantías a los estudiantes de que pueden cumplir apropiadamente los propósitos declarados y su misión. Además, ha permitido que instituciones de baja calidad sean acreditadas, aunque sea por un corto periodo de tiempo. Todo esto también ha llevado a que la información sobre la acreditación y la calidad de las instituciones sea confusa, dificultando la elección de las instituciones de educación superior, por parte de los estudiantes y sus familias”<sup>41</sup>, dice el proyecto de ley presentado por el gobierno.

Según el informe de la OCDE, debido a la poca claridad que representa el sistema, es que desde el año pasado la Comisión Nacional de Acreditación adoptó la medida de sólo usar cuatro notas, evitando las acreditaciones de uno o dos años.

La nueva tabla es así:

1.- Insuficiente: no obtiene la acreditación

---

<sup>41</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

2.- Satisfactoria: tres años

3.- Adecuada: cinco años

4.- Óptima: siete años.

Sin embargo, al revisar los años de certificación de las instituciones publicados en la página web de la CNA se puede constatar que al menos 16 tienen acreditaciones por dos años, de las cuales 12 fueron entregadas de manera posterior a este acuerdo.

La propuesta realizada por el Mineduc apunta a una acreditación binaria, es decir, los planteles se certifican por un plazo de seis años o no se certifican y pierden el reconocimiento oficial del Estado. Sin embargo, hay una salvedad. “Si la institución evaluada no cumple con los estándares establecidos, la Agencia formulará las observaciones derivadas del proceso de evaluación y establecerá exigencias concordantes con dichos estándares, las que deberán ser subsanadas por la institución de educación superior respectiva en un plazo máximo de tres años”<sup>42</sup>, dice la iniciativa. Esto significa que el proyecto de ley considera una acreditación provisional, estipulada específicamente para que las instituciones tengan el tiempo necesario para hacer los cambios que se consideran fundamentales a la hora de certificar calidad para sus estudiantes. Sin embargo esta posibilidad no puede ser consecutiva y si la casa de estudios no cumple con los planes de mejora, perderá su reconocimiento.

---

<sup>42</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

Raúl Figueroa explica que el espíritu de la ley no es el cierre de planteles, todo lo contrario, es la posibilidad de que las instituciones de educación nivelen hacia arriba. “Si uno sigue esta lógica del sistema de aseguramiento de la calidad, de que todas las instituciones sean aptas y que eso es lo que se tiene que asegurar, entonces no es decir `esta institución es mejor que esta otra o le falta tanto para llegar a tales características`, sino que es decir, la institución es apta o no lo es, y por eso la lógica más binaria parece más razonable en un sistema de acreditación más moderno. Si es apta, la acredito. Ahora si es una institución gigantesca que investiga, o es una institución pequeña que cumple con sus propósitos, en estrictísimo rigor, ambas pasan el filtro de la acreditación y por eso no se justifica hacer esa distinción... La limpieza no está en cortar cabezas, sino en hacer que las instituciones se suban al carro de la calidad. En ese camino podrá haber caídos, pero la lógica de la acreditación no es una lógica de sanción; no se construye un sistema de acreditación para sancionar a instituciones que no lo están haciendo bien, sino que se construye un sistema de acreditación para que las instituciones que no lo están haciendo bien, lo hagan bien y se acrediten”, explica.

El rector Juan Manuel Zolezzi cree que todas las instituciones que hoy tienen menos de tres años de acreditación, con el proyecto de ley del gobierno, corren el riesgo de no recibir la certificación. Eso en la actualidad implicaría que un 17% de los planteles que hoy se encuentran acreditados (92) no obtengan la certificación. “Si tú dices no acreditar, la pregunta es dónde vas a poner el corte para no acreditar, ¿en la que tenían dos años, tres años, cuatro años?, ¿y vas a dejar sólo las de seis y siete años? Pensemos en el sistema actual, porque para decir “no está acreditada” tú tendrás que tener estándares ¿dónde entonces vas a colocar esos estándares para decir no?”, reflexiona Zolezzi.

Para Figueroa esa situación sería un “terremoto” para el sistema. “Uno cuando construye o piensa un sistema de acreditación no está pensando en que tenemos 160 (instituciones) y vamos a llegar a la mitad. La idea es que las 160 se acrediten, porque lo que hace es asegurar la calidad del sistema y no establecer un número de instituciones que puedan estar en condiciones y otras no. Esa es la lógica. Esa lógica creo que no es siempre compartida y es muy poco comprendida, entonces hay quienes ven la acreditación como un sistema de corta cabezas. El proyecto no fue pensado así ni pretende serlo”.

A pesar de que una de las críticas más potentes y transversales en este punto es que la acreditación y los años otorgados como resultado del proceso de certificación ha sido utilizada como un argumento publicitario, hay planteles que sostienen que es útil mantener las diferencias, ya que es un modo de informar al estudiante. Así, se plantea una acreditación de excelencia para las instituciones dedicadas a la docencia y la investigación, y que además lucen buenos índices de calidad en ranking internacionales. La propuesta es que esas casas de estudio alcancen una máxima distinción con una certificación de diez años. “Imagínate que la universidad A, que tiene investigación, docencia, extensión, se acredita por seis años; y la universidad B, que sólo hace docencia por decir algo y con poquitas carreras, lo hace también por la misma cantidad de años. Ambas se acreditaron, yo creo que esa no es una buena información, no es transparente ni fidedigna a la información de lo que realmente son ambas. Hay algo de por medio que dice que no está bien, una se llamará A y otra se llamará B, pero las dos están acreditadas”, dice el rector Zolezzi.

“Soy partidario de que se aplique la acreditación con nombre y número: estas universidades son de excelencia, están acreditadas por 10 años y no las vamos a molestar en 10 años más. Estas otras son buenas, están acreditadas por seis años. Otras por cuatro años o las vamos a revisar a los tres años. Y están las no acreditadas”, sostiene Zolezzi.

Para Matko Koljatic esta diferenciación tiene toda lógica y el nuevo proyecto de ley debiera considerarla. “Lo único que estás haciendo es confirmando algo que todo el mundo piensa. Por ejemplo, la (Universidad) de los Andes está no mucho más allá de unos 10 ó 20 años de poder ser acreditada por 10 años. Y cuando llegue a ese nivel, hay que dársela, a esas alturas van a estar roncando tan fuerte como la Universidad Católica y la Universidad de Chile ¡Si los Opus Dei tienen los dos mejores colegios del país! Qué duda cabe de que van a hacer una cuestión fantástica, si es que los dejan, si les empiezan a poner problemas, no. Yo no les tengo miedo”, advierte.

Resulta, a lo menos, curioso que en educación los discursos políticos siempre apunten a la igualdad, pero una igualdad que no afecte los intereses propios, una igualdad que discrimine a los otros, al resto ¿Es necesario hacer esas distinciones si los estudiantes la realizan cada año al optar por estas instituciones que cumplen por lejos las condiciones de excelencia por sobre las otras casas de estudio disponibles? ¿Es necesario hacer esas diferencias, si la mayoría de los estudiantes aún aspira a ingresar a una de las 33 instituciones que tiene como sistema de admisión la Prueba de Selección Universitaria? Al menos cabe preguntárselo.

## **Acreditación de carreras**

Cuando se habla de acreditación de carreras o programas académicos, nadie entiende muy bien qué significa que haya algunas que tengan una acreditación obligatoria -las consideradas fundamentales para el funcionamiento de la nación- y otras no, y es una de las materias que hasta ahora crea bastante confusión entre los jóvenes.

A pesar de que se encuentra estipulado en la ley 20.129, que “los títulos profesionales de Médico Cirujano, Profesor de Educación Básica, Profesor de Educación Media, Profesor de Educación Diferencial y Educador de Párvulos, deberán someterse obligatoriamente al proceso de acreditación”<sup>43</sup>, la sanción a aquellas carreras que no lo hagan es la misma que para las instituciones que tienen por ley una acreditación voluntaria, es decir, los estudiantes de estos programas que no hayan hecho el proceso de certificación no podrán acceder a los fondos públicos destinados por el Estado.

En la actualidad, tres instituciones que imparten Medicina no están acreditadas: U. del Mar, U. Autónoma y U Mayor. En el caso de las Pedagogías, según el Sistema de Información de Educación Superior (SIES), el 80% de éstas se encuentran certificadas. Sólo carreras en esta condición pueden optar a recibir a estudiantes beneficiados con la Beca Vocación de Profesor.

---

<sup>43</sup>Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Artículo 27. Disponible en el sitio web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&idParte=&idVersion=2006-11-17> . Fecha de consulta: agosto 2013

Para la ley, promulgada en 2006, se propuso la creación de una nueva entidad a cargo de la certificación de los programas académicos: las agencias acreditadoras, que además se encargan de la acreditación de programas de magíster y de especialidades médicas. Actualmente en Chile funcionan diez de estas entidades, que cubren entre dos y siete áreas de conocimiento cada una: Administración y Comercio (7), Agropecuaria (5), Artes y Arquitectura (5), Ciencias (3), Ciencias Sociales (5), Derecho (3), Educación (5), Humanidades (2), Salud (6) y Tecnología (5).

Si bien la cobertura es amplia, hay casos específicos en los que existe sólo una agencia disponible para realizar el proceso de acreditación. Ejemplo de esto Apice, corporación sin fines de lucro, de la cual son socios fundadores la Asociación Chilena de Facultades de Medicina, (ASOFAMECH), la Asociación de Sociedades Científicas Médicas de Chile, y el Colegio Médico de Chile A.G. Se agrega a estas tres instituciones, con el carácter de socio honorario, la Academia de Medicina del Instituto de Chile. Esta agencia que funciona como tal desde enero del 2009, es la única autorizada en el país para acreditar especialidades médicas.

Lo mismo ocurre con las agencias acreditadoras Qualitas S.A y Acreditadora de Chile A&C, ambas dedicadas a varias áreas del conocimiento, pero las únicas en su rubro que también cubren las Humanidades.

Esta situación abrió un frente amplio de debate respecto de los conflictos de interés que pueden surgir a partir de este tipo de acreditaciones. Gran parte de las agencias están formadas por ex académicos, ex rectores o personas actualmente vinculadas al mundo de la

educación, por lo que, al menos, crea un halo de duda acerca de cuán adecuado es que estas entidades sigan acreditando.

Además, cada institución puede elegir libremente qué agencia acreditará sus programas académicos, a lo que se suma que estas entidades privadas no cuentan con estándares definidos y homogéneo. Todo ello permitiría un escenario permisivo en el proceso de certificación.

No es todo: también existe un cobro asociado a las instituciones sobre cada carrera que quieran acreditar. Según una publicación del diario La Tercera, del 13 de mayo de 2012, la cifra varía entre \$ 6.291.000 y \$ 8.371.000, dependiendo, además, de la distancia entre las que se encuentren las sedes de los programas que se están sometiendo a los procesos de certificación.

Para el Consejo Nacional de Educación “resulta necesario modificar la relación que se produce entre las instituciones de educación superior y las agencias que acreditan sus programas. No parece razonable que sean las propias instituciones las que elijan –en base a diversos criterios, no necesariamente académicos– a quiénes las evaluarán, y que acuerden directamente con ellas las condiciones económicas y contractuales que las rijan. Un sistema así no garantiza la aplicación objetiva y transparente de los criterios y procedimientos de acreditación, por lo que ello debiera ser modificado”<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup>Informe de trabajo del Consejo Nacional de Educación ante el proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación. Pág. 3. Marzo de 2013. No tiene publicación.

El informe de la OCDE detecta este problema y lo sindicó como una de las dos áreas de preocupación a la hora de la acreditación de los programas:

1.- **La naturaleza de la relación comercial entre las agencias de acreditación y las instituciones.** Esto ha dado lugar a percepciones de conflicto de intereses, especialmente cuando las agencias realizan posteriormente tareas de capacitación con las instituciones en cuya acreditación han participado.

2.- **La adecuación de la supervisión del trabajo de las agencias privadas de acreditación por parte de la CNA.** Aunque las agencias afirmaron al equipo de revisión de la OCDE que la CNA les exige un intenso trabajo de presentación de informes, no quedó claro si el trabajo de las agencias es objeto de evaluación periódica para garantizar la calidad global en su proceso de acreditación<sup>45</sup>.

Si bien la ley vigente abarca este último punto e indica específicamente que le “corresponderá a la Comisión autorizar y supervisar el adecuado funcionamiento de las agencias de acreditación de carreras de pregrado y programas de magíster y especialidades en el área de la salud, sobre la base de los requisitos y condiciones de operación que fije, a propuesta de un comité consultivo de acreditación de pregrado y postgrado”<sup>46</sup>, en la práctica las evaluaciones nacionales e internacionales señalan que no existe un marco regulador que posibilite a la CNA cumplir el rol de fiscalización de estas entidades.

---

<sup>45</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 86. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>46</sup>Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Artículo 34. Disponible en el sitio web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&idParte=&idVersion=2006-11-17> . Fecha de consulta: agosto 2013

Según el informe de la Contraloría, “la Comisión no ha hecho uso de las facultades de que dispone, conforme lo ha señalado en el dictamen N° 5.596 de 2012, de este Organismo de Control, el cual concluye que la CNA, está dotada de potestades autorizadoras, normativas, de supervisión y sancionatorias, en relación con las agencias de acreditación de carreras de pregrado y programas de magíster y especialidades en el área de la salud, reiterando que la entidad es una institución fiscalizadora”. A esto se agrega que “la aludida falencia en las fiscalizaciones, tanto a las entidades que postulan a las acreditaciones, como asimismo respecto de las agencias que las otorgan, podría implicar que no se garantiza adecuadamente el uso de los recursos públicos que luego reciben tales entidades, en pro de una educación de calidad”<sup>47</sup>.

Para solucionar este conflicto, es que el proyecto de ley propuesto por el gobierno plantea que la acreditación de programas sea aleatoria, y se realice en el mismo momento en que se esté haciendo el proceso de la certificación institucional. A través de esta fórmula se elegirían dos programas de pregrado y dos de postgrado.

“La acreditación evaluará a la institución en su conjunto y se otorgará a las instituciones de educación superior que satisfagan los estándares definidos, los que tienen por objeto asegurar su calidad académica, su efectividad y el cumplimiento de su misión y propósitos.

Además, considerará los programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de

---

<sup>47</sup>Informe de la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de la normativa y transacciones de la Comisión Nacional de Acreditación CNA. 19 de noviembre de 2012. Pág. 26. Disponible en el sitio web [http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/CE9A386899BDA4FB84257AC200464384/\\$File/INFORME%20FINAL%2087-2012%20COMISI%C3%93N%20NACIONAL%20DE%20ACREDITACI%C3%93N%20CUMPLIMIENTO%20DE%20LA%20NORMATIVA%20Y%20TRANSACCIONES%20NOVIEMBRE%202012.PDF?OpenElement](http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/CE9A386899BDA4FB84257AC200464384/$File/INFORME%20FINAL%2087-2012%20COMISI%C3%93N%20NACIONAL%20DE%20ACREDITACI%C3%93N%20CUMPLIMIENTO%20DE%20LA%20NORMATIVA%20Y%20TRANSACCIONES%20NOVIEMBRE%202012.PDF?OpenElement). Fecha de consulta: septiembre 2013

Médico Cirujano, Profesor de Educación Básica, Profesor de Educación Media, Profesor de Educación Diferencial y Educador de Párvulos, con que la institución cuente, así como dos carreras o programas de distintas áreas de estudios elegidas aleatoriamente en cada nivel en que la institución imparta títulos o grados”<sup>48</sup>, dice la iniciativa.

Esta propuesta no fue valorada de manera positiva por el Consejo Nacional de Educación, desde donde se estima que se debe conservar la acreditación de programas. “Respecto de la acreditación, si bien el proyecto de ley hace un esfuerzo interesante por articular la acreditación institucional y de carreras –consistencia que en el sistema actual no se ha dado-, el Consejo estima que suprimir la acreditación de carreras y posgrados no parece una buena solución (ni necesaria para una ley acotada); por el contrario, la acreditación de programas debe mantenerse como manera de dar garantías de su calidad, más allá de la acreditación de las instituciones que los imparten (...) Por su parte, tampoco parece plausible desperdiciar la experiencia ganada a través de la participación de agencias privadas en estos procesos”<sup>49</sup>.

El CNED postula que una manera de regular la falta de coordinación entre los procesos de acreditación institucional y de carreras, es aumentar las exigencias en los requisitos de entrada al sistema y aplicar más decididamente los mecanismos de supervisión y control de la CNA sobre las agencias.

---

<sup>48</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscadador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscadador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

<sup>49</sup>Informe de trabajo del Consejo Nacional de Educación ante el proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación. Pág. 3. Marzo de 2013. No tiene publicación.

Sin embargo, Ignacio Irarrázaval, quien lidera el CNED, no está de acuerdo con lo estipulado por esta entidad. “En lo personal, a mí me gusta el sistema que sugiere el proyecto de ley de esta selección aleatoria de los programas”, señala y propone agregar un punto adicional. “Si es que voluntariamente una universidad acredita programas por su cuenta, a lo mejor tu podrías sacar del sorteo a programas que tienen una acreditación vigente para alivianar un poco el proceso y eso a lo mejor podría convertirse en un incentivo para acreditar carreras”.

En tanto, para evitar los conflictos relacionados con el costo de la acreditación, sobre todo para las instituciones más pequeñas, Irarrázaval plantea la posibilidad de crear “un fondo estatal competitivo para la acreditación de las carreras a las que las universidades pudiesen postular”.

Dentro de las propuestas de la OCDE para el mejoramiento de este aspecto en el sistema de acreditación se encuentra que además de que exista una fiscalización continua por parte de la CNA a las Agencias Acreditadoras, se considere como obligatoria la acreditación de otras disciplinas “en las que la calidad de las carreras se considera crucial por sus consecuencias socioeconómicas”<sup>50</sup>. Además, se postula que Chile ya ha comenzado a instalar test estandarizados para medir los resultados de la educación superior en Medicina a través del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina y en Pedagogía a través de la Prueba Inicia, ambos para recién egresados de esas carreras, por lo que “es recomendable ampliar el uso de estos test a otras carreras como medio para eliminar toda

---

<sup>50</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

percepción de trato injusto en las políticas de admisión, así como para proporcionar datos indicativos de la calidad de las carreras y universidad”<sup>51</sup>, entre los aspectos más relevantes.

Según Raúl Figueroa las críticas son diversas respecto a este punto, ya que para algunos la acreditación de carreras debería ser obligatoria. “Eso implica un costo violento y en el fondo vas a tener al final instituciones preocupadas exclusivamente de acreditarse en vez de hacer la pega, que no es el objetivo. Otros más veladamente critican en el aspecto de la obligatoriedad, que sea una sola agencia la que acredite todo. El proyecto no elimina las agencias privadas, pero les quita el vínculo con el Estado, en la práctica pasan a ser como una especie de consultora. Hay otros, por ejemplo, que nos critican, sobre todo las universidades más chicas, que dicen que este proyecto atenta directamente contra la diversidad de las instituciones. Creemos que no y al contrario nos preocupamos de que no fuese así”, explica.

Dentro de las posibilidades planteadas por el proyecto de ley está la acreditación internacional. Si bien está considerado hoy en día que las agencias acreditadoras pueden ser extranjeras, para funcionar deben instalarse en el país. Como el proyecto de ley plantea que una sola institución, la Agencia Nacional de Acreditación se encargue de ambos procesos, en la iniciativa se estipula la posibilidad de que las instituciones puedan realizar la certificación completa con agencias internacionales.

---

<sup>51</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 92. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

"Las instituciones de educación superior podrán solicitar fundadamente al Ministerio de Educación que su acreditación sea realizada por agencias acreditadoras extranjeras. Estas sólo podrán ser agencias públicas o bien, en caso de países con sistemas de acreditación descentralizados, agencias privadas que sean supervisadas por organizaciones de carácter nacional, siempre con países con sistema de educación superior destacados. Se entenderá que son sistemas de educación superior destacados aquellos que cuenten con, al menos, dos universidades entre las primeras ciento cincuenta mejores del mundo, de acuerdo a uno de los siguientes rankings: QS WorldUniversity Ranking, el Academic Ranking of WorldUniversities o el Times Higher Education Ranking"<sup>52</sup>, dice el Artículo 49 de la iniciativa legal.

Para Irrázaval, "lo que está puesto en el proyecto de ley está incompleto. Es importante reconocer que cada vez más nuestra educación superior es global y por lo tanto me parece importante que puedan entrar a Chile agencias acreditadoras internacionales, pero el mecanismo de selección es medio raro, muy arbitrario... No es automático que estar acreditado en alguno de los sectores de Estados Unidos necesariamente cumpla con la ley acá en Chile".

Con todo, la acreditación internacional pasa a ser un tema de segundo orden frente a la necesidad de cambios estructurales del sistema que certificación en Chile.

---

<sup>52</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Artículo 49. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

## CAPITULO III

### **Licenciamiento y acreditación**

Hasta mediados de la década de los 50, era la Universidad de Chile la encargada de validar los títulos otorgados por las universidades privadas reconocidas, principalmente por medio de la examinación de los alumnos. Gradualmente, el marco normativo fue liberando a las universidades privadas de la obligación de someterse a tal proceso, dando paso a una etapa de autorregulación de las instituciones. Sin embargo, como las instituciones de educación superior no eran autónomas debían someterse a la examinación temporal de alguna universidad perteneciente al Consejo de Rectores. La situación cambió en 1990, cuando se creó, por medio de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) el Consejo Superior de Educación, encargado de velar por el proceso de licenciamiento y autonomía de los planteles que se crean en Chile.

La supervisión que se realiza en la actualidad, denominada hasta el año 2006 como “acreditación”, consta de una duración máxima de 11 años. Los primeros seis, el ahora Consejo Nacional de Educación realiza un seguimiento del plantel, el que se puede extender dependiendo de las condiciones en las que éste se encuentre para operar de manera autónoma.

En el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, el licenciamiento es el primer escalón para certificar un mínimo de criterios básicos con los que las instituciones van a funcionar. En resumen, el licenciamiento es “el proceso de aprobación y monitoreo

del proyecto institucional de nuevas instituciones de educación superior, inicialmente en conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.962 y, actualmente, con la Ley General de Educación N° 20.370<sup>53</sup>.

Según la ley 20.129, el Consejo Nacional de Educación (CNED) no sólo está encargado del licenciamiento de las instituciones, sino que desde 2006 además está a cargo de los procesos de apelación que realicen los planteles sobre las resoluciones que adopte la CNA. A pesar de que existen discrepancias entre el CNED y la Comisión Nacional de Acreditación sobre la interpretación de este punto de la ley, ya que para el Consejo la apelación se podría realizar tanto por la negación de una certificación a un plantel por parte de la CNA como también en relación a la cantidad de años entregados por acreditación, la Contraloría General de la República determinó que el proceso de apelación sólo se podrá realizar en base a la posibilidad de acreditarse o no.

El CNED está compuesto por 10 académicos y profesionales destacados elegidos por el Presidente de la República, el Consejo de Rectores, y los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica acreditados, por un plazo de seis años. El Consejo es uno de los tres organismos que constituyen el comité de coordinación de la ley de Aseguramiento de la Calidad, junto con la División de Educación Superior del Mineduc y la Comisión Nacional de Acreditación.

---

<sup>53</sup>Informe Nacional de Antecedentes “El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile”. Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Pág. 34 y 35. Disponible en el sitio web [www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddelaESVisitacionOCDE.pdf](http://www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/InformeAntecedentesAseguramientodelaCalidaddelaESVisitacionOCDE.pdf). Fecha de consulta: agosto 2013

La normativa vigente establece que “corresponderá al Comité Coordinador velar por la adecuada coordinación de las actividades de los distintos organismos que integran este sistema, sin perjuicio de las atribuciones que las demás leyes concedan a cada uno de los organismos que lo componen”<sup>54</sup>. La ley también señala que “el comité Coordinador sesionará, a lo menos, tres veces en el año, pudiendo reunirse extraordinariamente a petición de cualquiera de sus miembros o por solicitud fundada de alguno de los integrantes de los órganos que componen el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”<sup>55</sup>, dice el documento.

A pesar de que las entidades que son parte del Comité Coordinador del Sistema de Aseguramiento de la Calidad declararon haber realizado varios encuentros antes de 2012, no existen actas formales que lo acrediten. Sin embargo, durante el año pasado, “el Comité Coordinador ha celebrado más de tres reuniones, de las que constan actas que dan cuenta de los temas debatidos y de las decisiones adoptadas”<sup>56</sup>, señala en su informe la OCDE.

Se quiso establecer una suerte de escalamiento del aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior que partiera con el licenciamiento, siguiera con la acreditación y estuviera en medio de un sistema de información acorde que permitiera que los estudiantes y sus familias conocieran los antecedentes disponibles respecto de la oferta

---

<sup>54</sup>Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Artículo 4. Disponible en el sitio web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&idParte=&idVersion=2006-11-17> . Fecha de consulta: agosto 2013

<sup>55</sup>Ibíd

<sup>56</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 43. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

académica del país. Sin embargo, la articulación no sirvió, todo lo contrario, permitió que establecieran vacíos fundamentales en el sistema que posibilitaron un crecimiento desregulado de los planteles de educación superior.

Según la información entregada por el Consejo Nacional de Educación, cuando las universidades recién obtenían su autonomía tenían, en promedio, una matrícula total de 2.340 estudiantes, 14,3 carreras y 1,6 números de campus, los que al tercer año pos autonomía se habían triplicado.

**Cuadro1. Situación promedio de las Universidades al momento de obtener su autonomía y tres años después.**

	Promedio al obtener autonomía	Promedio al 3er año de autonomía	Media en 2012
Matrícula Primer año	658	1.990	3.276
Matrícula Total	2.340	2.680	12.240
Nº de carreras	14,3	56,1	96
Nº de sedes	1,1	3,3	4,0
Nº de campus	1,6	4,8	6,24

Fuente: Índices, CNED 2012

Lo ocurrido con la Universidad del Mar es aún más gráfico. Según un informe realizado - a solicitud del Ministerio de Educación- por el Consejo Superior de Educación en 2004, la matrícula de este plantel en un plazo de dos años pasó de tener 3.957 a 12.077 estudiantes. Para el año 2011 registraba cerca de 18 mil jóvenes matriculados.

Dentro de las conclusiones realizadas por la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, se indica que esta situación puso en evidencia diversos problemas:

- Algunas instituciones de educación superior, al expandir sus programas y sedes, en determinados casos, lo hicieron con escasos o desiguales niveles de calidad. Con ello hacían uso y abuso de su autonomía, entendida como la capacidad de otorgar toda clase de títulos y grados, sin la obligación de informarlo a ninguna entidad reguladora, a pesar de que resultaba evidente que las condiciones bajo las cuales se certificó la autonomía institucional habían sido modificadas sustantivamente.
- El Estado carecía –y aún carece- de un mecanismo externo legal que asegure –post licenciamiento- la mantención de los niveles mínimos de calidad y de otro mecanismo que promoviera el mejoramiento continuo de las instituciones de educación superior y su oferta de programas y carreras. En otras palabras, no existía – y aún no existe- ningún tipo de regulación de la oferta para instituciones de educación superior autónomas.
- Por otra parte, no existían instrumentos financieros para facilitar el acceso de la clase media y otros sectores de menores ingresos – que no accedían a becas o créditos solidarios- a la oferta tanto pública como privada. En este orden, el crédito Corfo era claramente lesivo e inapropiado para pagar los estudios superiores.
- Finalmente, la ausencia de instrumentos de información para los estudiantes y familias representaba una clara falencia para el buen funcionamiento del mercado de la educación superior. Las familias y estudiantes no tenían la oportunidad de compensar las

asimetrías de información que les afectaba respecto de las instituciones de educación superior<sup>57</sup>.

Este punto es fundamental ya que la regulación actual ha permitido el crecimiento sin control de las instituciones, las que al momento de someterse a los procesos de acreditación se presentan con un proyecto educativo que no era el inicial. “Una deficiencia considerable del sistema actual es que una institución puede ser licenciada con un volumen y ámbito de actividad determinados, pero, una vez licenciada, puede ampliar su oferta de carreras, sus sedes y su número de alumnos en varios órdenes de magnitud. Una vez que una institución ha sido licenciada por el CNED, tiene autonomía y no se realizan más verificaciones sobre su capacidad para mantener la calidad con un mayor volumen de actividad. Al parecer, esta deficiencia del sistema ha dado pie a muchos de los problemas de calidad que preocupan en Chile”<sup>58</sup>.

Dentro de las propuestas de la OCDE para mejorar esta situación está “implementar un proceso de revisión de calidad periódico y obligatorio que retome el licenciamiento desde su punto de partida”<sup>59</sup>. Además se recomienda revisar la cantidad de años que toma el licenciamiento, ya que puede ser muy extenso para instituciones pequeñas. “Se plantea la posibilidad de permitir una mayor flexibilidad en los plazos para el licenciamiento inicial

---

<sup>57</sup>Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág. 164 y 165. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmlD=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmlD=412&pmrIDM=308). Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>58</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 63 Y 64. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>59</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 64. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

en función de volumen, el ámbito y la naturaleza de licenciamiento inicial en función del volumen, el ámbito y la naturaleza de la actividad propuesta por la institución”. Otro aspecto a mejorar es el que tiene que ver con comprobar que la calidad de cada institución se mantiene a propósito de la decisión original de la entrega del licenciamiento y la posibilidad de establecer sanciones para quienes no lo cumplan. “Sería más conveniente estrechar el vínculo entre el sistema de acreditación institucional y<sup>60</sup> el de licenciamiento, y emplearlo para garantizar que las instituciones continúan trabajando en línea con su licencia inicial desde el punto de vista de la enseñanza y el aprendizaje”.

Para el gobierno este último punto es central y fue considerado para la propuesta de proyecto de ley presentada a fines del año pasado, en que se plantea que sólo una institución debería estar encargada de ambos procesos: licenciamiento y acreditación. “El proyecto de ley establece que el licenciamiento también sea llevado a cabo por la Agencia Nacional de Acreditación. Durante el proceso de licenciamiento, las instituciones de educación superior deberán cumplir con los criterios del proceso de acreditación, asimismo, deberán mantenerlos para las nuevas acreditaciones. Junto con la obtención de autonomía, la institución ahora se entenderá acreditada por el plazo establecido en la ley”<sup>61</sup>.

La iniciativa establece que el licenciamiento se realice en un plazo máximo de seis años, mismo plazo que se le otorgará la acreditación. “En caso contrario podrá ampliar el período

---

<sup>60</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 65. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>61</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

de verificación hasta por tres años. Si transcurrido el nuevo plazo la entidad de educación superior no diere cumplimiento a los requerimientos de la Agencia, ésta deberá requerir al Ministerio de Educación la revocación del reconocimiento oficial”<sup>62</sup>, dice el documento legal.

Para algunos, esta posibilidad vuelve confuso ambos procesos que son independientes entre sí y que tienen objetivos distintos. “Lo que nosotros hacemos en el proyecto es mantener ambos procesos al alero de una misma institución, que es la Agencia. Pero no es que se elimine el licenciamiento. Se eliminan las funciones del Consejo en lo que a licenciamiento se refiere porque pasarían a la Agencia. Da la impresión de que hay gente que está más preocupada de que no le quiten la pega, a centrarse en cómo se va a cumplir el proceso de manera efectiva. Nadie ha dicho que el licenciamiento se termina y algunos senadores han tratado de hacer como que nosotros estamos eliminado el licenciamiento o confundiendo. No, no estamos confundiendo nada. El licenciamiento sigue siendo licenciamiento y la acreditación sigue siendo la acreditación. Ahora, si las capacidades están instaladas en el Consejo (Nacional de Educación), bueno la gente del Consejo se irá a la Agencia, en eso no hay un drama, yo creo que en este caso se ha hecho un punto más bien de protección de intereses que de una cuestión más sistémica”, señala el asesor jurídico del Mineduc Raúl Figueroa.

---

<sup>62</sup>Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx). Fecha de consulta: agosto 2013

Quienes se oponen a esta medida son los diputados de la Comisión Investigadora de la Cámara, quienes consideran el punto de licenciamiento como prioritario a la hora de reconstruir un sistema que fortalezca la educación superior. “Es necesario hacer un esfuerzo conceptual y distinguir con claridad los mecanismos de licenciamiento y acreditación, contemplándolos como una secuencia lógica de evaluación de instituciones de educación superior, con una complejidad creciente. En este orden, licenciamiento es un mecanismo de supervisión y control de condiciones mínimas de funcionamiento en las áreas de gestión institucional y docencia conducente a título, y en otras que se determine como obligatorias (...) La acreditación es un escalón superior. Es un mecanismo que certifica que una institución de educación superior –más allá de cumplir con las condiciones mínimas- aplica metodologías de mejoramiento continuo de la calidad en las diversas áreas de funcionamiento, posee evidencias de logro de los objetivos y fines declarados, y demuestra que aplica un plan sistemático para mejorar de forma continua”, dice el texto realizado por los parlamentarios que destaca que “no se debe pretender hacer con la acreditación lo que corresponde hacer con el licenciamiento”<sup>63</sup>.

No es todo. Los diputados proponen que existan dos procesos adicionales de control de calidad respecto al licenciamiento. El primero, que fiscalice que las carreras y sedes que tenía la institución cuando obtuvo su autonomía aún cumplen con los estándares mínimos para poder funcionar y el segundo, que revise el funcionamiento de las nuevas carreras y sedes que comenzaron a funcionar post licenciamiento. “Ambos procesos deben comenzar con todas las instituciones de educación superior, cuyo período de acreditación caduca. La

---

<sup>63</sup>Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág. 178. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308). Fecha de consulta: octubre 2013

prioridad debe estar puesta en aquellas instituciones de educación superior cuyas áreas y carreras se han expandido con mayor intensidad post primer certificado de autonomía. En consecuencia, esta Comisión propone que sólo podrán reacreditarse aquellas instituciones de educación superior que hayan conseguido revalidar y completar su licenciamiento en todas sus áreas de conocimiento y carreras”<sup>64</sup>.

La norma se hace excepcional para las instituciones del Consejo de Rectores que tengan más de cinco años de acreditación en la actualidad.

Ignacio Irrázaval coincide con el hecho de que la autonomía sea revisada si las instituciones de educación crecen o cambian su misión o su proyecto educativo. “La autonomía, si bien es un bien distinto de la acreditación y por tanto tiene una jerarquía, una primacía superior a la acreditación, aun así yo creo que debe ser una autonomía tutelada. Tú no obtienes la autonomía de por vida para que hagas lo que quieras. Si tú te inventaste como una universidad tecnológica, si tú te inventaste como una universidad de las ciencias sociales, etc, etc, y de repente empiezas a ampliar tu campo, bueno, hay que revisar el proyecto institucional. Eso el proyecto (de ley) lo aborda y a mí me parece interesante, pero lo aborda en cierto sentido, haciendo un símil un poco con lo que pasa con las sociedades anónimas, en que hay hechos esenciales que tienen que ser declarados o previstos en el plan de desarrollo institucional”, sostiene.

Asimismo, explica que “es muy importante distinguir y creo que el proyecto de ley lo hace mal, esta homologación entre acreditación y autonomía, son cosas distintas (...) si usted

---

<sup>64</sup> Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág. 178 y 179. Disponible en el sitio [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmlD=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmlD=412&pmrIDM=308). Fecha de consulta: octubre 2013

está cambiando su perfil, su desarrollo, ok, vamos a revisar su autonomía. Pero otra cosa es la acreditación, la acreditación tiene que ver con procesos, es un concepto cualitativamente distinto de la autonomía”.

Para Figueroa, este aspecto puede ser omitido en la ley. “Si para que pase el proyecto es el Consejo quien tiene que mantener el licenciamiento...la autonomía pasa a ser la base para los futuros procesos de acreditación. Te van a ir comparando qué es lo que eras tú al momento de obtener tu autonomía. A nosotros nos parecía razonable que fuera el mismo organismo que lo hiciera, pero ya, por último podrás ir a pedirle información al Consejo, tampoco es tan grave”, concluye.

## **Articulación y nueva arquitectura**

A pesar de los esfuerzos que hizo la ley 20.129 de establecer un sistema articulado de aseguramiento de la calidad, la evaluación realizada por organismos nacionales e internacionales respecto del trabajo desarrollado durante estos últimos años demuestra que tal funcionamiento nunca se concretó de manera óptima.

“Hubo profundos desacuerdos entre las instituciones del Estado responsables de los dos principales mecanismos de aseguramiento de la calidad: la CNA (acreditación) y el CNED (licenciamiento)”<sup>65</sup>, dice el informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados que se basa en el documento de la Contraloría. “En particular, hubo posiciones discrepantes en torno a cómo interpretar la aplicación del recurso de apelación. En el

---

<sup>65</sup> Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág. 175. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmlD=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmlD=412&pmrIDM=308). Fecha de consulta: octubre 2013

desempeño de su función como instancia de apelación, CNED hizo llegar a la CNA numerosos acuerdos y oficios en los que hacen presente discordancias e irregularidades cometidas en los procesos de acreditación, que no fueron suficientemente resueltas. De esta forma, en el diseño, en la forma de entender y en la práctica ambos mecanismos – acreditación y licenciamiento- se desvincularon”<sup>66</sup>, dice el documento que, además, le adjudica al Ministerio de Educación una falta de liderazgo para posibilitar que el sistema funcionara de una manera adecuada: “pareciera que ninguno de los ministros a lo largo de este período tuvo en sus prioridades asegurar el buen funcionamiento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior”, dice la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados<sup>67</sup>.

Matko Koljatic grafica estas diferencias con un proceso realizado hace pocos meses. “Nosotros no le dimos la acreditación a la Universidad Bernardo O’Higgins y ellos se fueron a apelar al Consejo (Nacional de Educación) y éste se las dio, en un error gravísimo del Consejo, ¡si esa institución (UBO) es muy mala! O sea, no hay ninguna duda de que esos tipos no dan calidad de educación. Y nuestros argumentos eran evidentes: un tercio de los alumnos de la UBO termina segundo año. Un quinto de los alumnos termina su carrera. O sea, si tienes una universidad donde entran 5 alumnos y ellos miran el primer día de clases para el lado y saben que 4 de ellos no van a terminar, es que esa institución tiene un problema muy grande”.

---

<sup>66</sup>Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Pág. 175 y 176. Disponible en el sitio [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308) Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>67</sup>Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Disponible en el sitio web [http://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308](http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=412&pmrIDM=308) Fecha de consulta: octubre 2013

La misma crítica realizada por la Comisión Investigadora se establece en el informe de la OCDE, en que se señala que, a pesar de que la CNA y el CNED cumplen funciones distintas, “la relación entre ambos no ha tenido la eficacia que se pretendía. El equipo cree que este punto débil ha menoscabado la confianza pública en la calidad de la educación superior”<sup>68</sup>. En el documento también se señala que los tres organismos constituyentes del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad “no se basan en una estrategia coherente y no está claro cómo (colectiva o individualmente) prevén o desean asumir la responsabilidad respecto al sistema en su conjunto y respecto al impacto en la educación superior en Chile”<sup>69</sup>. Es por esto que la OCDE propone que el sistema sea reestructurado con la finalidad de que exista una jerarquía que se imponga respecto de las otras entidades.

Para Koljatic esta situación se debe específicamente a un problema de diseño de la ley vigente. “La ley dice que el Consejo Superior de Educación da el licenciamiento... después la ley tiene un vacío, no es culpa nuestra. Después viene la acreditación y la acreditación lo que hace no es complementar lo que hizo el Consejo, sino que es un proceso totalmente nuevo; es como si partiéramos de cero. La ley lo quiso así. Y el Ministerio (de Educación) no tiene ningún poder, lo único que puede hacer es cerrar instituciones con consulta al Consejo”.

---

<sup>68</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>69</sup>Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Pág. 51. Disponible en el sitio web [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=38&id\\_seccion=3086&id\\_contenido=13115](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3086&id_contenido=13115). Fecha de consulta: octubre 2013

Y arremete. Hay una “falta de articulación clarísima: ¿quién supervisa a la CNA? A mí me nombró el Presidente Piñera. En marzo del próximo año tendremos un nuevo Presidente. No sabemos quién, pero probablemente sea Bachelet. Ella a mí me tiene mucha buena –me nombró director de la Polla Chilena de Beneficencia– somos íntimos; pero lo más probable es que no quiera tener un tipo al que le gusta el lucro en la CNA, pero no me puede echar, porque mi cargo dura hasta diciembre de 2014 ¿Y por qué? Porque yo reemplacé a Iñigo Díaz y él duró dos años y yo tengo que durar otros dos. Eso es absurdo. Entonces sí falta articulación, falta que alguien haya diseñado la estructura completa del sistema, que haya pensado en los componentes, en cómo se articulan y en hacer una ley que obligara a articularlos”.

Sin embargo, la falta de una estructura formal va mucho más allá del sistema de acreditación. La educación superior carece hoy de una arquitectura institucional que permita que los procesos educativos actúen de una forma más integral, existiendo importantes vacíos en la legislación actual que impiden, sobre todo, una mayor fiscalización y control sobre las instituciones y sus proyectos educativos. La educación terciaria en Chile creció de manera explosiva, sin embargo, el diseño que sostiene el sistema no tuvo cambios significativos.

La discusión y las propuestas para establecer un nuevo diseño en la educación superior nacieron durante el conflicto estudiantil en 2011, pero en este caso de la mano de los rectores de las universidades tradicionales. No es que se hayan subido al carro de los jóvenes, sino que en esta materia las autoridades académicas contaban con agenda propia.

A pesar de que las conversaciones formales con el Ministerio de Educación comenzaron a fines de mayo de 2011, sólo a principios de agosto de ese año se pudieron registrar algunos avances – al menos en términos de acuerdos- cuando la mesa ejecutiva del Cruch se reunió con el Presidente de la República Sebastián Piñera. En ese encuentro Piñera señaló que el gobierno trabajaría en proyectos de ley que crearían una Subsecretaría y una Superintendencia de Educación Superior, además de enviar al Congreso una ley de Universidades Estatales, que regularía los aportes fiscales basales entregados a este tipo de planteles (la institución que más recibe recursos por esta vía es la Universidad de Chile y alcanza sólo el 10% de sus ingresos totales).

A pesar de que se estableció que todas las iniciativas legales ingresarían durante 2011, sólo una fue presentada durante ese año: la ley que crea una Superintendencia de Educación Superior cuya misión es fiscalizar a las instituciones en lo que concierne su operación financiera. El propósito es evitar que las universidades estén cometiendo lucro, prohibido por ley.

Si bien en un primer momento la medida había sido aplaudida, a poco andar trajo consigo importantes críticas que se mantienen hasta hoy. Específicamente porque el proyecto de ley que crea la Superintendencia señala que se regularán las transacciones entre empresas relacionadas, lo que para muchos es seguir validando el lucro que se cometería actualmente a través de las “sociedades espejo”: los mismos controladores de las universidades son dueños de las inmobiliarias que le arriendan sus inmuebles a los planteles, por lo que los precios fijados en muchas oportunidades se escaparían a los “precios de mercado”.

La periodista y docente María Olivia Mönckeberg, la cual ha publicado tres libros de investigación en los cuales ha profundizado respecto del lucro en las universidades y las conexiones políticas y de poder que existen en el mundo de la educación superior, explica en entrevista con el canal de noticias CNN, cómo opera el sistema: “Esta todo relacionado, porque en el fondo son engranajes. Los recursos se obtienen por aranceles elevados que se les cobra a los estudiantes. Eso se financia en una buena medida por el Crédito con Aval del Estado, -al final el Estado perdió mucha plata con esto-, luego eso pasa a las cajas de las universidades, las que a su vez las derivan al pago de arriendo y ahí entran las inmobiliarias (de las que son dueños los controladores de las instituciones), al pago de servicios”<sup>70</sup>.

En tanto, el proyecto que crea una Subsecretaría de Educación Superior está pronto a ser presentado y buscará incluir las funciones que hoy cumple la División de Educación Superior, en un marco regulatorio mucho más amplio que pueda sostener todas las funciones que hoy ostenta la Divesup, tanto en Becas y Créditos, como en el Sistema de Información de Educación Superior SIES y también en el área de fiscalización a las instituciones. Este proyecto fue anunciado por el Presidente Piñera en su último discurso de 21 de Mayo y está basado en la propuesta realizada por la Comisión Asesora Presidencial en Ciencia, Tecnología e Innovación -convocada en enero de 2012- más conocida como la “Comisión Phillipi”, por el nombre de su presidente, el empresario, académico e investigador, Bruno Phillipi.

---

<sup>70</sup> Entrevista realizada a María Olivia Mönckeberg por el canal de noticias CNN. 7 de octubre de 2013. <http://www.cnnchile.com/noticia/2013/11/06/maria-olivia-monckeberg-revelo-detalles-de-con-fines-de-lucro-su-nuevo-libro-> . Fecha de consulta: octubre 2013

Dicha Comisión realizó una propuesta mucho más atrevida: la creación de un nuevo Ministerio que concentre tanto el ámbito de la educación superior como el área de la ciencia, tecnología e innovación.

Para Phillipi, la actual estructura institucional "cuenta con un ordenamiento disperso y fragmentado. La toma de decisiones y el uso de recursos públicos es complicado de controlar. La coordinación de las agencias se hace más bien por buena voluntad y por relaciones de las personas que por una coordinación clara entre ellas"<sup>71</sup>, declaró a la Cámara de Diputados el 10 de junio de 2013.

Sin embargo, esta articulación aún no existe y a pesar de que la educación es uno de los conceptos prioritarios para la mayoría de los candidatos presidenciales, poco y nada se ha avanzado en un sistema de regulación de la educación superior: los aranceles de las carreras universitarias siguen siendo uno de los más altos del mundo (según un informe de la OCDE de 2011, el arancel promedio en Chile alcanza un 22,7% del PIB per cápita, superando a naciones como Estados Unidos, Inglaterra, Australia y Japón); existe una extensa duración de las carreras (en promedio, los estudiantes demoran 6,3 años en titularse, mientras que en los países de la OCDE solamente 4,3 años) y las universidades chilenas crecen sin control, mientras que el lucro es una materia que, si bien está puesta sobre la mesa hace tres años con 12 universidades que están siendo investigadas por la justicia en la actualidad, aún sigue sin fiscalización.

---

<sup>71</sup> Entrevista realizada a Bruno Phillipi por el canal de noticias del Congreso Nacional. 10 de junio de 2013. [http://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=71245](http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=71245) . Fecha de consulta: octubre 2013

## CAPITULO IV: CONCLUSIONES

### **¿Crisis?**

¿Está en crisis el sistema de acreditación en Chile? Sí, pero eso no es todo. La Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que dio vida a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en 2006, ha demostrado ser un marco legal restringido, lo que lleva a reflexionar en que, incluso si la institucionalidad vigente interpretara a la perfección el mandato de la norma, tendríamos que concluir que estamos en presencia de un sistema insuficiente, ajeno a criterios de calidad y orientado fundamentalmente, a medir procesos y no resultados respecto de instituciones de distinto nivel de complejidad y orientación social.

Hasta hace tres años, que una universidad perdiera su condición de acreditada no era noticia. Hoy es materia de debate. El concepto de calidad está instalado en la discusión, es parte de la promesa de las instituciones y, sin duda, también el anhelo de quienes buscan dónde desarrollar su formación académica. No obstante, está lejos de figurar entre las prioridades al momento de iniciar un proceso de acreditación. Esa contradicción forma parte de la ambigüedad que impera hoy en esta materia, donde ni siquiera los actores que forman parte de la institucionalidad logran un consenso cuando se revisan aspectos como la obligatoriedad del proceso, las inhabilidades que afecta a un espectro académico reducido y estándares mínimos de exigencia. No sólo temas técnicos dificultan el consenso, en medio también se interponen temas ideológicos que tienen que ver con la esencia misma del sistema de educación superior.

¿Por qué el derecho a recibir una educación de calidad se ve condicionado a una buena elección? ¿Dónde nace la ambigüedad que hace confusa la decisión que puede terminar en un fracaso, como sucedió en el caso de los estudiantes de la Universidad del Mar, que un año antes de ser sentenciada con la orden de cierre había obtenido la acreditación por dos años? El factor que restringe ese derecho es justamente otro derecho, el de libertad de enseñanza, consagrado en la Constitución y que, a juicio de muchos, es el argumento que apunta a proteger las diferencias entre distintas propuestas educativas, en un marco de pluralidad, que en ocasiones también ha permitido camuflar proyectos carentes de calidad y sustentabilidad.

## **Proceso vs. Calidad**

En la Guía para la Evaluación Interna de la Acreditación Institucional, publicada en marzo de 2008 por la Comisión Nacional de Acreditación, se señala que "el foco principal de la evaluación está puesto en procesos, por cuanto interesa particularmente conocer y analizar los mecanismos mediante los cuales la institución se organiza para avanzar de manera sostenida hacia el logro de sus propósitos y objetivos"<sup>72</sup>, aunque el mismo documento explica que "es esencial conocer los resultados, para lo cual se requiere establecer indicadores cualitativos y cuantitativos acerca del desempeño actual de la institución, su evolución en el tiempo y a través de las distintas áreas de operación y su comparación con los propósitos institucionales definidos"<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Guía para la evaluación interna de la Acreditación Institucional. Pág. 6. Disponible en el sitio web <http://www.cnachile.cl/como-acreditarse/materiales-para-el-proceso-de-acreditacion/>. Fecha de consulta: octubre 2013

<sup>73</sup> Guía para la evaluación interna de la Acreditación Institucional. Pág. 6. Disponible en el sitio web <http://www.cnachile.cl/como-acreditarse/materiales-para-el-proceso-de-acreditacion/>. Fecha de consulta: octubre 2013

Aun así, todo el documento apunta a certificar qué procedimientos está usando el plantel para cumplir sus propósitos: las políticas relacionadas con la obtención de recursos financieros, la organización de sus recursos humanos, y la definición de los objetivos que tiene la institución, entre otros. Es decir, los mecanismos que ha adoptado para asegurar sus propios fines, sin determinar si estos en sí mismos constituyen el aseguramiento de la calidad que se le está entregando al estudiante. Ese modelo es, a todas luces, insuficiente.

Se hace necesario, una mayor ponderación dentro del proceso de acreditación de aspectos relativos al proceso formativo. Datos como la empleabilidad y el nivel de ingreso de los profesionales egresados de cada institución permitirían medir si el proyecto educativo impulsado por dicho plantel está acorde con las necesidades tanto del sistema como del estudiante. También los resultados obtenidos en pruebas de distinta índole a nivel nacional.

No hay certificación de la calidad. Por más que las instituciones realicen importantes esfuerzos, la ley fue creada con un vacío fundamental: estándares básicos que los planteles debían cumplir para funcionar más allá de su declaración primera de intenciones.

A esto se suma que, a pesar de que ley establece que la CNA debe realizar observaciones en los procesos de acreditación -que deben ser subsanadas por las instituciones en el proceso siguiente-, este mecanismo no ocurría siempre, menos un plan de monitoreo de los planes de mejora de los planteles.

Si los problemas de diseño del proyecto original obedecieron a negligencias, inexperiencias o defensas de intereses o ideologías, es un tema que merece mayor investigación.

## **Nueva institucionalidad**

La educación superior cambió de manera vertiginosa en los últimos 30 años. Los alumnos totales del sistema pasaron de 201 mil a 1.184.000 jóvenes en 2013. Las instituciones llegan a 162 y los programas ofrecidos sólo en pregrado alcanzan los 13 mil. Hay más planteles, más matriculados, más carreras y más sueños por cumplir, sin embargo, no existe una institucionalidad acorde con este crecimiento.

Si bien se hicieron importantes esfuerzos y avances con la conformación del Consejo Superior de Educación (1990) hoy denominado Consejo Nacional de Educación -con mayores funciones que cuando fue creado- y que además se intentó establecer en 2006 una regulación al sistema a través de la ley de Aseguramiento Nacional de la Calidad en la Educación Superior, con la creación de la Comisión Nacional de Acreditación, no existió y no se estableció en la ley la articulación necesaria entre estos organismos y el Ministerio de Educación. Esta comunión de esfuerzos habría permitido asegurar no sólo el cumplimiento de los objetivos y de las misiones de las instituciones de educación superior, sino también habría facilitado el cumplimiento de los estándares mínimos de funcionamiento de las universidades, institutos profesionales y/o centro de formación técnica.

Así, durante los 90 y la década del 2000, el país vio cómo distintas casas de estudio se multiplicaban en sedes, y carreras una vez obtenida su autonomía, siendo pocas veces regulada y asegurada la calidad en estos procedimientos. “La Universidad del Mar no era una universidad. No había ningún resguardo de los procesos de formación de los estudiantes, no habían campos clínicos asegurados, las mallas curriculares de una carrera,

de una sede respecto de otra no era tal, en fin (...) nosotros teníamos que ver por el lado de la fe pública ¿Qué tranquilidad iba a tener un paciente al ser atendido por un médico de la Universidad del Mar?, ¿qué tranquilidad iba a tener una persona que buscaba ser protegida por un abogado de la Universidad del Mar? Se hizo el proceso, se hizo todo el análisis jurídico, pero fue por unanimidad nuestro acuerdo (de cierre) con respecto a este plantel", explica Ignacio Irrázaval respecto de la decisión que tomó el Consejo Nacional de Educación de quitarle el reconocimiento oficial a la Universidad del Mar, con todo el drama social que provocó esa medida.

Este plantel es el ejemplo más potente, más claro y decidor sobre todos los flancos que tiene abierto el sistema de educación superior en la actualidad, en que no existe una arquitectura capaz de asegurar un buen cumplimiento de las misiones educativas propuestas por la misma casa de estudio en su proyecto inicial.

Más allá del análisis del funcionamiento de la CNA, cabe preguntarse qué cambios necesita el sistema de educación superior. La creación de una Superintendencia en esta área sigue siendo un tema pendiente y no resuelto, que promete una discusión amplia en el Congreso. Todos los actores de la educación coinciden en la necesidad de crear este organismo que fiscalice el uso de los recursos de las instituciones, que en gran parte -al menos en el caso de las universidades-, reciben fondos públicos a través de becas y créditos que entrega el Estado.

Sin embargo, a pesar de que existe acuerdo en relación a la necesidad de hacer valer la ley vigente que prohíbe el lucro en las universidades, no hay consenso sobre cómo lograr este

objetivo. La ley presentada por el gobierno en noviembre de 2011 plantea que se deben regular las transacciones entre empresas relacionadas y las universidades. Esto en base a que la compra de bienes inmuebles para el funcionamiento de una institución copará la posibilidad de endeudamiento de los planteles imposibilitando que estas destinen mayores recursos al mejoramiento de sus sedes, por ejemplo. Sin embargo, otras voces, como la del movimiento estudiantil, diputados y senadores de pacto Nueva Mayoría y otras entidades sociales señalan que las relaciones entre empresas relacionadas y las casas de estudios universitarias deben prohibirse de plano.

La creación de esta institucionalidad resulta fundamental a la hora de que los planteles tengan un marco normativo más claro y específico, en que comiencen a rendir cuentas respecto del ingreso y egreso de sus estados financieros. Estos estados son solicitados por el Ministerio de Educación sólo desde hace dos años a las instituciones de educación superior. En tanto para el proceso de acreditación desde el 2011 –desde la llegada de Patricio Basso a la CNA- que a los planteles se les solicita minutas financieras.

La Superintendencia podría, además, cumplir la función fiscalizadora que actualmente el Ministerio de Educación no está realizando. En esta materia, el Mineduc ha señalado a través de sus voceros que sólo puede actuar a través de denuncias realizadas por terceros, viéndose atada de manos en lo que respecta a la posibilidad de establecer sistemas coherentes y continuos de control de ciertas instituciones. Sin embargo, aun cuando la División de Educación Superior estuviera facultada para realizar esos controles, no existe la capacidad técnica que permita que se cumplan estos fines. Se hace evidente la necesidad de la creación de una Subsecretaría de Educación Superior que pueda abarcar las necesidades

que actualmente tiene el sistema. Algunos más osados proponen incluso la creación de un Ministerio que cubra estas falencias.

### **Regulación constante**

Los cambios que se han planteado son de profundo impacto y posibilitarían que el sistema de educación superior logre un funcionamiento más cercano las necesidades del país que demanda a través de distintas v, capaz de asegurarles a los estudiantes y sus familias la entrega de una educación de calidad. Sin embargo, estos cambios toman tiempo y requieren de mucho análisis. Entonces, ¿qué se debería hacer en el corto plazo para que el sistema funcione acorde a las necesidades actuales?

Parte de las propuestas realizadas por la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados apuntan en ese sentido. Dicho documento establece que debería existir una revisión sistemática de la autonomía entregada a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. No puede ser, dicen los parlamentarios, que una vez que se entrega este certificado de funcionamiento, en el que se establece básicamente que las instituciones están capacitadas para operar sin la tutela del Estado -en base al proyecto educativo que presentaron-, esta licencia no se revise nunca más. La entrega de la autonomía ha permitido que las instituciones de educación superior, de ahí en más, crezcan de manera desregulada al no tener que rendirle cuentas a nadie.

Entonces, el punto central para el buen funcionamiento del sistema del aseguramiento de la calidad vuelve a ser la articulación, esta vez centrada en la transición de un estado de autonomía al de acreditación.

No debiera existir la posibilidad que se comprueba hoy, que las instituciones consigan esta licencia para funcionar, pero que posterior a aquello no se encuentren con ningún escollo, con ninguna regulación, con ningún sistema que los supervise en el crecimiento y funcionamiento de su organización. La autonomía debe, de algún modo, ser tutelada por el Estado a través de un seguimiento continuo de los planteles de educación superior y del cumplimiento que éstos tienen respecto de su proyecto educativo.

Por tanto, no debiera ser el foco rigidizar el sistema. Sin embargo, la educación no es un problema que atañe a una persona como individuo -a pesar de ser el primer afectado- sino que tiene una relación directa con el funcionamiento de la sociedad y los roles que en ella cumplen quienes la conforman. No sirve o no hay espacio para una sociedad llena de periodistas ni carente de médicos ni falta de buenos profesores, donde se inicia la educación.

No sólo debiese existir un interés en regular el nacimiento de nuevas instituciones y en las carreras que ofrecen, sino también en cómo las ya creadas están funcionando. Eso es vital para la construcción de un sistema de educación superior con más control y más transparente.

La autonomía, por una parte, es la licencia que tienen para poder operar las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, por otra, es la palabra que se repite como argumento entre quienes defienden la no intervención del Estado en el funcionamiento de las corporaciones y empresas privadas. El 10 de septiembre pasado se discutió en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley de Carrera Docente. Después de dos horas de debate, la discusión se había quedado atascada en un punto divisorio entre las coaliciones de gobierno y de oposición. Esta última quería establecer como requisito de ingreso a las Pedagogías un piso de 550 puntos en la PSU, mientras autoridades y asesores del Ministerio de Educación defendían la "autonomía" de las instituciones. Sin embargo, finalmente el gobierno cedió y el proyecto fue aprobado en particular, con este cambio que impone requisitos mínimos de acceso a esta carrera (o carreras), en pos de resguardar un bien fundamental: la calidad de los profesores que ejercerán en el futuro, más allá de si este acto atentaba contra la independencia de las instituciones y de cómo estas diseñan el proceso de admisión de sus estudiantes.

## **Libertad de enseñanza**

Ante este panorama la obligatoriedad para que las instituciones se acrediten aparece como una opción irrenunciable. La única manera de asegurar que los planteles de educación superior están cumpliendo con los criterios mínimos en la entrega de calidad es que se les imponga tener que pasar por este proceso. Si y sólo si se establece una arquitectura en la educación superior capaz de sostener el sistema, regularlo y fiscalizarlo cada vez que sea necesario, entonces se podría pensar en una acreditación voluntaria.

Por otra parte, que la acreditación esté ligada al financiamiento de las instituciones pone una presión adicional. Las universidades han creado direcciones o vicerrectorías de aseguramiento de la calidad, que permiten que haya departamentos del plantel que estén dedicados a cumplir con los requerimientos para sortear con éxito este proceso, más que promover una política de calidad en todos los niveles.

¿Hay crisis en la Comisión Nacional de Acreditación? Claro que sí. Si bien hay instituciones que han aprovechado esta oportunidad para mejorar sus procesos y su funcionamiento, hay otras que no han respondido a las necesidades básicas de los estudiantes, y eso ha sido permitido por la institucionalidad vigente, situación que se hace aún más grave cuando se trata de alumnos de origen vulnerable, que por lo general ni en sus colegios ni de parte de sus familias reciben orientación respecto a sus opciones en la educación superior.

Son estos jóvenes los que ingresan a las casas de estudio más cuestionadas en la actualidad. Son estos jóvenes los que presentan como principal *input* en materia de información académica la publicidad desplegada por las mismas casas de estudio, *marketing* que tampoco es regulado.

Por último, aunque los estudiantes sepan que la universidad, instituto profesional o centro de formación técnica es de dudosa calidad, el Estado ha permitido su funcionamiento. Es así como existe una responsabilidad compartida respecto de la elección de ese estudiante, más cuando los sistemas de acceso a la educación superior están limitados en la actualidad a la rendición de una Prueba de Selección Universitaria que, según el informe internacional

Pearson, ha aumentado la segregación, permitiendo que los alumnos de mejores colegios puedan tener un mejor desempeño.

## ENTREVISTAS REALIZADAS POR LA AUTORA

- **Gutiérrez, Romilio.** Julio de 2013. Diputado desde 2010.
- **Ugarte, Juan José.** Julio de 2013. Jefe de la División de Educación Superior, periodo 2010 – mayo 2013. Al momento de la entrevista era académico de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Universidad Católica.
- **Zuñiga, Héctor.** Septiembre de 2013. Ex rector de la Universidad del Mar. Cumple arresto domiciliario mientras dura la investigación que Fiscalía lleva en su contra.
- **Irarrázaval, Ignacio.** Septiembre de 2013. Presidente del Consejo Nacional de Educación.
- **Beyer, Harald.** Octubre de 2013. Ministro de Educación entre diciembre de 2011 y abril de 2013. Realiza conferencias alrededor del mundo. En marzo de 2014 asumirá como director del Centro de Estudios Públicos (CEP).
- **Koljatic, Matko.** Octubre de 2013. Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación desde enero de 2013.
- **Figuroa, Raúl.** Octubre de 2013. Jefe de asesores del Mineduc desde septiembre de 2011.
- **Zolezzi, Juan Manuel.** Octubre de 2013. Rector de la Universidad de Santiago desde 2006 y vicepresidente del Consejo de Rectores desde fines del 2011.

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Disponible en el sitio web [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Informe Nacional de Antecedentes “El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile”. Comité de Coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Disponible en el sitio web [www.divesup.cl](http://www.divesup.cl)
- Informe de la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de la normativa y transacciones de la Comisión Nacional de Acreditación CNA. 19 de noviembre de 2012. Disponible en el sitio web [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)
- Informe de la Comisión Investigadora de Cámara de Diputados. Chile. Disponible en el sitio web [www.camara.cl](http://www.camara.cl)
- Proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un Nuevo Sistema de Acreditación. Ingresado al Congreso Nacional el 8 de enero de 2012. Disponible en el sitio web [www.camara.cl](http://www.camara.cl)
- Informe OCDE sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile. Disponible en el sitio web [www.divesup.cl](http://www.divesup.cl)
- Informe de Consejo Nacional de Educación ante el proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación. Marzo de 2013. Disponible en el sitio web [www.cned.cl](http://www.cned.cl)
- Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior 1990-2011. Ministerio de Educación. Septiembre 2012. Disponible en el sitio web [www.divesup.cl](http://www.divesup.cl)

- Guía para la evaluación interna de la Acreditación Institucional. Disponible en el sitio web [www.cnachile.cl](http://www.cnachile.cl)
- Código de ética de la Comisión Nacional de Acreditación. Disponible en el sitio web [www.cnachile.cl](http://www.cnachile.cl)
- Reglamento sobre áreas de acreditación acorde con el artículo 17° de la ley 20.129 de la Comisión Nacional de Acreditación. 5 de febrero de 2013. Disponible en el sitio web [www.cnachile.cl](http://www.cnachile.cl)
- Reglamento de acreditación institucional de la Comisión Nacional de Acreditación. 5 de febrero de 2013. Disponible en el sitio web [www.cnachile.cl](http://www.cnachile.cl)
- Normas y procedimientos de acreditación de pregrado de la Comisión Nacional de Acreditación. Versión 2007 actualizada 2010. Disponible en sitio web [www.cnachile.cl](http://www.cnachile.cl)