

MODIFICACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Introducción

Las modificaciones al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SNACES) que incorpora el proyecto de ley de educación superior tendrán implicancias no sólo para las instituciones sino también en el trabajo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Actualmente la CNA, sin considerar la entrada en vigencia de la ley de educación superior, tiene contemplado realizar 326 procesos de acreditaciones institucionales y de pregrado entre los años 2019 y 2024, lo que puede apreciarse en la Tabla N°1. Considerando la entrada en vigencia de la ley a este trabajo se deben sumar 380 procesos nuevos, lo que puede observarse en la Tabla N°2.

Tabla N°1: N° de procesos de acreditación institucional y de pregrado actualmente calendarizados por la CNA. Período 2018-2024.

TIPO PROCESO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mínimo de Procesos de Acreditación Institucional	21	19	25	10	10	1	1
Mínimo de Procesos de Acreditación Pregrado	90	75	104	49	23	8	1
Total Procesos Comprometidos y Pendientes a la Fecha¹	111	94	129	59	33	9	2

Total Procesos Pendientes Período 2019-2024 (excluye 2018)	326
---	------------

Fuente: Elaboración propia en base a información de la CNA.

¹ Constituye el mínimo de procesos que deberá realizar la CNA puesto que no considera que las nuevas acreditaciones puedan otorgarse por un plazo inferior a los 6 años y en donde a las instituciones les correspondería re-acreditarse dentro del período analizado. A modo de ejemplo: una institución que se acredita el 2019 por cuatro años, deberá volver a acreditarse el 2023, por lo que el total de procesos pendientes y comprometidos para dicho año ya no sería de 9 sino, de 10.

Tabla N°2: N° de procesos nuevos (adicionales) que deberá implementar la CNA producto de la entrada en vigencia de ley de educación superior. Período 2019-2024.

TIPO PROCESO	N° PROCESOS	PLAZO
N° Carreras (pedagogías y medicina) sin acreditar	208	Una vez que se publica la ley
N° Doctorados sin acreditar	129	Una vez que se publica la ley
N° Instituciones sin acreditar	29	Entre 2019 -2024
N° Odontologías sin acreditar	14	Entre 2019-2024
Total Nuevas Acreditaciones a Realizar por la CNA durante el período 2019-2024 ¹	380	

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIES y de la CNA.

Notas:

[1] Considera el mínimo de procesos que tendrá que realizar la CNA durante el período mencionado, puesto que a lo anterior se suman las re-acreditaciones tanto de las carreras de pregrado (pedagogías, medicinas y odontologías) como de los doctorados.

En atención al aumento significativo de la carga de trabajo de la CNA y la necesidad de realizar una adecuada implementación del nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Acción Educar realizó un análisis de la transición que establece la ley proponiendo modificaciones legales en las además que se incorporan algunas materias que fueron omitidas en la ley.

1. Magnitud del trabajo de la CNA

El aumento del trabajo de la CNA no está dado sólo por los nuevos procesos de acreditación mencionados, sino que además deben dimensionarse las siguientes tareas que se le encomendaron:

1.1. Elaborar criterios y estándares de calidad específicos para los subsistemas universitario y técnico profesional de nivel superior en todas las dimensiones que evaluará la acreditación institucional, la que considerará al menos: docencia y resultados del proceso de formación; gestión estratégica y recursos institucionales; aseguramiento interno de la calidad y vinculación con el medio; e investigación, creación e innovación. Un reglamento de la comisión determinará el contenido de cada una de las dimensiones.

Con todo, dentro del plazo de siete años, contados desde la publicación de esta ley, no será exigible para obtener la acreditación institucional la dimensión de vinculación con el medio; aunque deberán evaluarse el cumplimiento de los criterios y estándares correspondientes a todas y cada una de las dimensiones. Se estima que esta opción para echar a andar el nuevo sistema podría replicarse en otras áreas para evitar el colapso de la CNA y ajustar la gradualidad de su puesta en marcha.

1.2. Establecer criterios y estándares de calidad para los procesos de acreditación de carreras y programas, de programas de magíster, doctorados y especialidades médicas y odontológicas. En

esta línea es importante señalar que las carreras de medicina, odontología, pedagogías, de educación especial y parvularia y los programas serán de acreditación obligatoria.

Junto a lo señalado, corresponde tener en cuenta el nuevo concepto de acreditación institucional sobre el cual no hay claridad. Se exige que ésta sea “integral” y que evalúe la totalidad de las sedes, funciones y niveles de programas formativos de la institución, y de aquellas carreras y programas de estudio de pre y postgrado, en sus diversas modalidades, tales como presencial, semipresencial o a distancia, que hayan sido seleccionados por la comisión. En este ámbito surgen dudas sobre en qué consiste esta integralidad, cómo se llevará a cabo esta tarea y cómo se hará la mencionada selección, entre otras. Se señala que un reglamento de la CNA establecerá el procedimiento de selección de carreras y programas de estudio que serán evaluados en la acreditación institucional.

Cabe reflexionar si es razonable o posible proyectar que todas estas obligaciones se cumplirán satisfactoriamente por parte de la CNA antes del 2020; que es lo que exige la ley. Falta considerar que es fundamental que las instituciones conozcan los nuevos criterios y estándares con los que serán evaluados antes de iniciar los respectivos procesos de acreditación. Esto es aún más relevante cuando el riesgo de no lograr la acreditación institucional puede implicar la intervención o cierre de la institución.

2. Nuevos integrantes de la CNA

La designación de los integrantes de la nueva CNA deberá efectuarse dentro de nueve meses contados desde la publicación de la ley. En consecuencia, corresponde efectuar 10 nombramientos en dicho plazo, ya que la comisión tendrá 12 integrantes y sólo los dos representantes estudiantiles que la integren al publicarse la ley se mantendrán en sus cargos hasta el vencimiento de su período.

Los 10 nombramientos se harán a partir de ternas propuestas por el Consejo de Alta Dirección Pública de la siguiente forma:

- 6 comisionados designados por el Presidente de la República con acuerdo de tres quintos del Senado.
- 2 designados por el Presidente de la República, uno de los cuales será el presidente de la Comisión.
- 1 designado por la CORFO.
- 1 designado por CONICYT.

Para el primer nombramiento la duración de los cargos de cinco de los comisionados será de tres años.

En este ámbito corresponde evaluar si será posible realizar estas 10 designaciones en el plazo de nueve meses.

3. Acreditaciones durante el 2018 y 2019

Las instituciones cuyas acreditaciones institucionales vencen durante los años 2018 y 2019, podrán iniciar sus procedimientos de acreditación de conformidad con la normativa vigente. Aunque la ley no especifica si es la normativa vigente a la fecha su aprobación o su publicación, se estima que es la primera.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la composición de la CNA será reemplazada y que en este período estará trabajando en la elaboración de los nuevos criterios y estándares para evaluar las instituciones, por lo que es altamente probable que éstos influyan en los procesos de acreditación aunque se realicen bajo la legislación vigente.

Una solución para que la opción de acreditarse con la normativa vigente al momento de aprobarse el proyecto sea efectiva, es permitir que la actual conformación de la CNA se mantenga en sus funciones para realizar estas acreditaciones. Esto permite separar de manera clara la antigua de la nueva institucionalidad, tanto en sus integrantes como en sus procesos. Esta medida también tiene otros efectos positivos como aliviar la carga de la nueva CNA y facilitar su adecuación a las exigencias legales. No es conveniente llevar a cabo cambios tan relevantes, con consecuencias significativas para las instituciones, de manera simultánea.

4. Vencimiento del plazo para la acreditación de instituciones y carreras y programas de medicina y cirujano dentistas no acreditados a la fecha de publicación de esta ley

De acuerdo a la ley de educación superior, el 31 de mayo de 2019 vence el plazo para que las instituciones no acreditadas y para que las que dictan carreras y programas de estudio de medicina y de odontología que tampoco lo estén a la fecha de publicación de la ley, inicien sus procesos de acreditación institucional o de las mencionadas carreras y programas ante la CNA. Si no lo hacen en este período, la CNA tendrá plazo hasta junio de 2019 para establecer las fechas de inicio de los procesos mediante un sistema aleatorio, cuya tramitación comenzará el 1 de enero del 2020 sin que puedan extenderse más allá del 2024.

En consideración a las eventuales dificultades que genere esta sobrecarga de trabajo en la CNA, se sugiere extender la posibilidad de acreditarse con la normativa y CNA vigente antes de la publicación de la ley a las instituciones que inicien su proceso antes del 31 de mayo de 2019.

5. Consulta técnica para la elaboración de los criterios y estándares

Para la elaboración de los nuevos criterios y estándares la CNA, dentro de los ocho meses siguientes a la publicación de la ley, debe iniciar un proceso de consulta de opinión técnica a IES, comités consultivos de expertos y representantes del sector productivo. En este ámbito se debe considerar que en este mismo período también se estará cambiando la composición de la Comisión. Modificar la composición de la institución que lidera la consulta pública mientras ésta se está realizando afecta su legitimidad y la hace menos provechosa y relevante. Para solucionar estos problemas se propone que la consulta se realice después que se hayan reemplazado a sus integrantes, lo que debería ocurrir en febrero de 2019 si la ley se publica en mayo.

Lo anterior debe ir acompañado de una prórroga del plazo para que los criterios y estándares se publiquen, lo que según la ley aprobada debe ocurrir antes del 2020.

6. Fecha incierta de constitución del Comité de Coordinación y elaboración de criterios y estándares

Dentro de los dos meses siguientes al inicio de actividades de la última de las instituciones del SNACES (la superintendencia o la subsecretaría) debe constituirse el Comité de Coordinación. Éste recibirá la primera propuesta de los criterios y estándares que elaborará la CNA, la que deberá entregársela dentro del plazo de tres meses contados desde su constitución. En esta materia nos encontramos con los siguientes problemas adicionales:

Tanto la Subsecretaría como la Superintendencia de Educación Superior pueden demorar más de un año desde la publicación de la ley en iniciar su funcionamiento, ya que éste es el plazo que tiene el Presidente de la República para establecer las normas que fijarán dicho inicio. Lo anterior debe realizarse mediante uno o más DFL, expedidos por el Ministerio de Educación y suscritos por el Ministro de Hacienda, los que deben pasar por la Contraloría General de la República, lo que eventualmente podría ser un procedimiento demoroso o tener dificultades imprevistas. Además, para el funcionamiento de estos órganos se requiere que estén aprobadas otras normas (fijación de plantas, traspaso de personal, número y la calidad jurídica de los funcionarios que se traspasarán, entre otras) que estarán sujetas a las mismas contingencias mencionadas.

De esta forma, es posible prever que el Comité de Coordinación tomará un tiempo significativo en constituirse, y ciertamente mayor al que se requiere para cumplir con la exigencia de que los criterios y estándares estén publicados antes del 2020. En complemento a lo señalado, se sugiere fijar el plazo para la constitución del Comité de Coordinación a partir de la integración de la nueva CNA y en caso de que no estén todos los órganos del SNACES en funcionamiento permitir que el Jefe de la División de Educación Superior reemplace al subsecretario y que el superintendente se integre cuando lo nombren.

El articulado permanente establece que los criterios y estándares de calidad se revisarán por la comisión cada cinco años, previa consulta al Comité de Coordinación, para lo que deberá remitirlos antes de seis meses de la fecha en que deban entrar en vigencia. Si bien para la primera propuesta de criterios y estándares los artículos transitorios no se refieren a la consulta previa al Comité de Coordinación sino sólo a su entrega, tampoco se establece que en este caso deba hacerse una excepción a dicho trámite. En consecuencia, corresponde tener a la vista que el propósito de esta disposición es el del articulado permanente y lo óptimo es que el Comité de Coordinación conozca los criterios y estándares con la anticipación señalada.

Para estos efectos, y para que el trabajo de elaboración de los nuevos criterios y estándares recaiga en la nueva CNA (con todos sus miembros nombrados según el nuevo procedimiento), lo más razonable sería extender el plazo para que estén publicados, considerando tres meses desde que sean entregados al comité y de acuerdo a esto fijar la entrada en vigencia de las acreditaciones según los nuevos criterios y estándares.

Se hace presente que la legitimidad del proceso también depende del conocimiento que tengan las instituciones de la nueva forma de evaluación a que deberán someterse; en consecuencia, tampoco es conveniente que se inicien los procesos sin que aquellas tengan nociones de los criterios, estándares y contenidos de las dimensiones que les exigirán.

7. Entrada en vigencia de la nueva acreditación institucional y de carreras y programas de medicina y de cirujano dentista

El 1 de enero de 2020 comenzará a exigirse la nueva forma de acreditación institucional y la obligación de acreditar las carreras y programas de médico cirujano y cirujano dentista. (Si las IES no cumplen con esta exigencia en dicha fecha no les serán aplicables las consecuencias de la no acreditación sino hasta la dictación de la resolución de término del respectivo proceso).

Un reglamento de la comisión establecerá la forma de los procesos de acreditación de estas carreras y programas y de las pedagogías.

En este punto la propuesta consiste en que seis meses después de que se publiquen los nuevos criterios y estándares, de acuerdo a lo señalado en el punto 6, se hagan exigibles las nuevas acreditaciones institucionales y de las carreras y programas de médico cirujano y cirujano dentista.

8. Acreditaciones de doctorados y pedagogías

Se hace presente que la ley no estableció normas de transición para las acreditaciones obligatorias de los programas de doctorados y nada señala sobre la nueva forma de las pedagogías. En consecuencia, comienzan a regir desde la fecha de publicación de la ley. Para estos programas también se sugiere establecer un plazo a partir del cual sean exigibles.

9. Acreditaciones institucionales y de carreras y programas de acreditación obligatoria que vencen en 2020

La CNA deberá notificar antes del 15 de enero de 2020 a las instituciones cuyas acreditaciones institucionales vencieren durante dicho año la fecha de inicio de sus respectivos procesos de acreditación. (Con todo se entenderán vigentes hasta la dictación de la resolución de término de proceso de acreditación institucional).

Como consecuencia de la postergación de la entrada en vigencia de los nuevos criterios y estándares y del inicio de las nuevas acreditaciones, también deben modificarse estas disposiciones, las que deberían aplicarse a las acreditaciones que venzan dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de las nuevas formas de acreditación.

10. Acreditación voluntaria de carreras y programas de pregrado

La acreditación voluntaria de carreras entrará en vigencia el 31 de diciembre de 2024. Sin embargo, en atención a las modificaciones propuestas se sugiere postergar su entrada para el 2028.

11. Otras disposiciones que deberían incorporarse para mejorar la transición al nuevo sistema

11. 1 Instalación de la nueva Secretaría Ejecutiva

En esta área no se establecieron normas transitorias y en consecuencia la ley debe regir desde su publicación. Sin embargo, en atención a que será la comisión la que nombrará el secretario ejecutivo, a partir de una terna propuesta por el Consejo de ADP, lo razonable sería que se nombre una vez que se hayan designado los nuevos integrantes de la CNA y no desde la fecha de publicación de la ley.

Además de la forma de nombramiento se incorporaron otras modificaciones a la figura del secretario ejecutivo entre las que destaca que no integrará la CNA y que no será ministro de fe. Aplicando el artículo primero transitorio el secretario pierde estas características desde la fecha de publicación de la ley; con todo para efectos de ordenar los procedimientos y permitir la continuidad en los procesos de acreditación durante la transición de acuerdo a la normativa vigente se propone aplicarlas al secretario ejecutivo elegido por la nueva CNA.

11.2 Inhabilidades e incompatibilidades

La nueva legislación incorpora inhabilidades e incompatibilidades para los integrantes de la CNA, pero los artículos transitorios no establecen desde cuándo comenzarán a regir. Corresponde entonces aplicar la regla general del artículo primero transitorio, que señala que la ley entrará en vigencia desde la fecha de su publicación. Con todo, se estima que lo más razonable sería que las mencionadas disposiciones sólo se apliquen a los nuevos integrantes de la CNA. Lo mismo debe concluirse de las causales de cesación sus cargos.

Conclusión

En síntesis, las modificaciones que se proponen a la ley de educación superior para la transición al nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad son las siguientes:

1. Mantener la actual CNA para realizar las acreditaciones institucionales que vencen durante los años 2018 y 2019 de las instituciones que opten por acreditarse con la normativa vigente antes de la publicación de la ley.
2. Extender la posibilidad de acreditarse con la normativa y CNA actualmente vigentes a las instituciones que inicien su proceso antes del 31 de mayo de 2019.
3. Postergar el inicio de la consulta de opinión técnica a las IES, comités consultivos de expertos y representantes del sector productivo para que se hagan después que se hayan reemplazado a sus integrantes.
4. Fijar el plazo para la constitución del Comité de Coordinación a partir de la integración de la nueva CNA y, en caso de que no estén todos los órganos del SNACES en funcionamiento, permitir que el Jefe de la División de Educación Superior reemplace al Subsecretario y que el Superintendente se integre cuando lo nombren.
5. Prorrogar el plazo para que los criterios y estándares se publiquen, permitiendo que sean elaborados íntegramente por la nueva CNA, estableciendo que publicarse en un plazo máximo de tres meses desde que sean entregados al Comité de Coordinación.
6. Hacer exigibles las nuevas acreditaciones institucionales y de las carreras y programas de médico cirujano y cirujano dentista seis meses después que se publiquen los nuevos criterios y estándares.

7. Incorporar normas transitorias para las acreditaciones obligatorias de los programas de doctorados y para la nueva forma de las de pedagogías.

8. Postergar la entrada en vigencia de las acreditaciones voluntarias de carreras y programas de pregrado al año 2028.

9. Establecer que la nueva CNA sea la que nombre al Secretario Ejecutivo a partir de la propuesta del Consejo de ADP.

10. Especificar que las modificaciones a la figura del Secretario Ejecutivo se aplican al que nombre la nueva CNA y no al que se encuentre en ejercicio al publicarse la ley.

11. Establecer que las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en los cargos que se incorporaron para para los integrantes de la CNA; sólo se aplicarán a los de la nueva CNA.

Tal como se señaló precedentemente estas modificaciones implican cambios legales. Sin embargo, estos se justifican plenamente y debieran generar amplio consenso en las autoridades y el Congreso, dado que permiten viabilizar la implementación de la reforma, dar certeza jurídica a las instituciones para sus procesos de acreditación obligatorios, y reforzar la legitimidad y fe pública del nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.