

**COMISIÓN DE EDUCACIÓN, DEPORTES Y RECREACIÓN, CONSTITUIDA
EN INVESTIGADORA SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE
ACREDITACIÓN.**

**Sesión 8º, ordinaria, celebrada el día lunes 18 de marzo de 2013, de
11:44 a 13:12 horas.**

SUMARIO:

**Se recibió al ex Secretario Ejecutivo de la
Comisión Nacional de Acreditación, señor
Gonzalo Zapata Larraín, quien expuso sobre su
desempeño en la Comisión Nacional de
Acreditación (CNA).**

I.- PRESIDENCIA.

Presidió la sesión el Diputado señor Romilio Gutiérrez Pino. Actuó como Abogado Secretario de la Comisión el señor Hernán Almendras Carrasco, y como Abogado Ayudante, la señora Macarena Correa Vega.

II.- ASISTENCIA.

Asistieron los Diputados integrantes de la Comisión señora Cristina Girardi Lavín y señores Sergio Aguiló Melo, Rodrigo González Torres, Romilio Gutiérrez Pino (Presidente), Manuel Rojas Molina y Germán Verdugo Soto.

Especialmente invitado asistió el ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, señor Gonzalo Zapata Larraín.

III.- ACTAS.

El acta de la sesión 6ª, ordinaria, se dio por aprobada reglamentariamente. El acta de la sesión 7ª, ordinaria, quedó a disposición de los integrantes de la Comisión.

IV.- CUENTA

No hay documentos para la cuenta.

V.- ACUERDOS

Invitar al Jefe de la División de Educación Superior del Mineduc, señor Juan José Ugarte y al ex Secretario Ejecutivo de la CNA, señor Patricio Basso a la próxima sesión de la Comisión.

VII.- ORDEN DEL DÍA.

Se recibió al ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, señor Gonzalo Zapata Larraín, quien expuso sobre su desempeño en la Comisión Nacional de Acreditación.

El ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, señor **Gonzalo Zapata Larraín** expuso principalmente sobre: a) La actual crisis en materia de aseguramiento de la calidad acrecentada por las malas prácticas de los últimos años; b) La escasa regulación estatal y débil control profesional y académico; c) Los graves problemas estructurales unidos al deterioro y crisis en materia de acreditación; d) Los problemas de la actual legislación sobre aseguramiento de la calidad; e) Los inicios de la CNA y su función como Secretario Ejecutivo; f) Las divergencias entre la CNA y el Consejo Superior de Educación.

Los Diputados miembros de la Comisión efectuaron una serie de consultas respecto de las intervenciones del invitado las que constan en detalle en la versión taquigráfica de esta sesión.

COMISIÓN INVESTIGADORA SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN

Sesión 8ª, celebrada en lunes 18 de marzo de 2013,

de 11.44 a 13.12 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado señor Romilio Gutiérrez.

Asisten la diputada señora Cristina Girardi y los diputados señores Sergio Aguiló, Rodrigo González, Manuel Rojas y Germán Verdugo.

Concurre como invitado el señor Gonzalo Zapata Larraín, ex secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación.

TEXTO DEL DEBATE

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El señor Secretario dará lectura a la Cuenta.

El señor ALMENDRAS (Secretario).- No hay Cuenta, señor Presidente.

Desde la Comisión Nacional de Acreditación nos han informado que el documento enviado por la Comisión será respondido en el transcurso de la tarde.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Aguiló.

El señor AGUILÓ.- Señor Presidente, usted dijo que esta sería la última sesión con invitados.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- No, quedamos de resolverlo en esta sesión.

Aún están pendientes las invitaciones a los señores Patricio Basso y Juan José Ugarte.

El señor AGUILÓ.- ¿No habían sido invitados?

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- No. Solo estaba pendiente el ex secretario ejecutivo de la CNA, que no pudo concurrir la sesión pasada, pero manifestó su intención de asistir hoy.

El señor AGUILÓ.- Señor Presidente, ¿podemos acordar que la próxima sesión sea la última con invitados?

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- ¿Habría acuerdo?

Acordado.

Ofrezco la palabra.

La presente sesión tiene por objeto recibir al ex secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, señor Gonzalo Zapata.

Señor Secretario, por favor, haga ingresar a nuestro invitado.

-Ingresa el invitado.

En nombre de la Comisión, le doy la más cordial bienvenida a esta Comisión Investigadora sobre la Comisión Nacional de Acreditación. Agradezco su disposición, ya que usted ha sido invitado debido a la función que desempeñó como secretario ejecutivo en el proceso de instalación de la comisión.

Luego de su presentación, se realizará una ronda de preguntas que formularán los señores diputados.

Tiene la palabra, señor Gonzalo Zapata.

El señor ZAPATA.- Agradezco la invitación de los diputados de la Comisión de Educación, Deportes y Recreación. Tengo la mejor disposición para colaborar con vuestro trabajo.

Soy profesor universitario, sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, doctor en Educational Administration and Policy Studies de la State University of New York at Albany. Desde 1995 he trabajado en el campo del aseguramiento de la calidad de la educación superior. Trabajé en el Consejo Superior de Educación hasta

1998. Estuve participando en el equipo técnico que desarrolló, desde mediados de los años 90, los primeros procesos experimentales de acreditación en Chile. Participé coordinando el trabajo junto con la Asociación de Facultades de Medicina de Chile, Asofamech, y luego en la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, de la que fui secretario ejecutivo adjunto hasta principios de 2004, que fue cuando viajé al extranjero a realizar mis estudios de doctorado, y regresé en 2007. El 25 de abril del mismo año, para asumí el cargo de secretario ejecutivo de la CNA. Renuncié a dicho cargo doce meses después, es decir, el 26 de junio de 2008.

He participado en varios proyectos de investigación y estudios sobre aseguramiento de la calidad de la educación superior, en Chile y en el extranjero. Durante varios años he estudiado la experiencia internacional comparada sobre políticas de aseguramiento de la calidad de la educación. Tengo más de una docena de publicaciones sobre la materia y un genuino interés en contribuir al fortalecimiento de la educación superior en Chile y a la regulación de su calidad.

A mi juicio, lo que ha ocurrido en nuestro país durante los últimos años, en materia de aseguramiento de la calidad de la educación superior, es una vergüenza. La corrupción y las malas prácticas, junto con las malas decisiones, han acabado con años de esfuerzo, de trabajo serio y colaborativo en la construcción de mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación en el país. Todo ello erosiona, justamente, lo más básico y elemental de este tipo de procesos: la credibilidad y la confianza pública largamente construida en Chile por un grupo importante de académicos y universidades honestamente comprometidas con la calidad.

Prácticamente, para nadie es una novedad –salvo para algunos porfiados– que la educación superior chilena creció y se masificó en circunstancias de una muy pobre regulación estatal y débil control profesional y académico.

Para algunos, el desarrollo del sistema de educación superior requería, justamente, de amplios espacios de libertad y autonomía. Para otros, en cambio, era preciso avanzar en mecanismos de regulación, tanto de control de la calidad, como de promoción de la misma –dos asuntos, dos funciones distintas en materia de calidad de la educación superior–.

La tensión, entre aquellos que pensaban que no se requería de regulación y los que creían que era preciso avanzar en ello, marcó el debate de los años 90 y al menos parte de la década de 2000.

La tramitación de ley N° 20.129, de Aseguramiento de la Calidad de 2006 es

un buen ejemplo de la dificultad del sistema político para alcanzar consensos sobre esa materia. El resultado fue una legislación que avanzó en ciertas direcciones -y de eso no cabe duda-, pero de un modo confuso, con algunas tensiones muy complicadas de resolver y, desde el punto de vista de la regulación de la calidad, de manera ciertamente insuficiente e incompleta.

Aunque a mi juicio la ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior tiene problemas estructurales graves, también es cierto que el deterioro y crisis que hemos observado en los últimos años en materia de acreditación no es sólo un asunto de mala legislación, sino también de malas prácticas, falta de consensos y de liderazgo al interior del sistema, muy pobres niveles de comprensión del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y descuido de la exigencia académica.

Finalmente, están aquellos casos de corrupción y conflictos de interés, que han terminado por destruir los avances que se habían logrado.

Quienes sostienen que los problemas en el campo de la acreditación son puntuales, en mi opinión, se equivocan. A mi juicio, Los principales problemas de la actual legislación sobre aseguramiento de la calidad son:

1. La composición y modo de elección y designación de los miembros de la Comisión Nacional de Acreditación, al mismo tiempo que su organización interna. La ley descuida el componente académico, autonomía e independencia de la Comisión Nacional de Acreditación, no sólo respecto del Gobierno, sino que fundamentalmente respecto de las instituciones de educación superior. Tampoco es precisa respecto de varios asuntos de organización interna.

Lo que hace la Comisión, desde el punto de vista de la designación de sus miembros, es incorporar las tensiones y diferencias que existen en el sistema de educación superior en el seno de un organismo, dificultando la posibilidad de alcanzar acuerdos.

En materia de procedimientos de acreditación, existe exceso de burocracia y una mal entendida perspectiva garantista de los derechos de las instituciones, en el contexto de procesos voluntarios y fuertemente marcados por la promoción de la calidad, más que su control. Esto, internacionalmente comparado con nuestra legislación sobre acreditación, contiene una enorme cantidad de procesos y etapas que no conozco que existan en otras partes del mundo, donde las instituciones de educación superior tienen la posibilidad de vetar pares evaluadores, de pedir nuevos procesos, de recurrir y apelar frente a decisiones de un organismo, insisto, en circunstancias de procesos de promoción de la

calidad. Esto es muy raro y, efectivamente, está en el eje de la ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Uno de los errores más complejos del sistema de aseguramiento de la calidad, así como quedó en la ley, tiene que ver con la privatización y descentralización de parte de las funciones sobre acreditación de programas y modo en que fue legislado el sistema de agencias privadas de acreditación. Tampoco tiene paralelo a nivel internacional, solo existe en Chile y creo que fue un enorme error y una pésima interpretación de la experiencia internacional comparada.

Vínculo directo entre acreditación y acceso a recursos públicos, asunto que en nuestro país, donde ha primado el financiamiento a la demanda, reviste especial punto de inflexión, a propósito de la acreditación.

Inexistencia de requisitos mínimos para la acreditación y/o un sistema de control de la calidad en régimen, que permita equilibrar la doble función de control y promoción de la calidad en materia de regulación en los distintos niveles de la educación superior, como la habilitación y los programas, hasta la acreditación y control de las instituciones.

Un sistema de acreditación como el que quedó registrado en la ley, sin contrapesos ni mecanismos de control de la calidad previos, tiene problemas. En el mundo, los sistemas más exitosos son aquellos que tienen, por una parte, control de la calidad, esto es, básicamente, control de la regulación de la legalidad mínimos exigibles, y, por otra, mecanismos de promoción. A esta Comisión Nacional de Acreditación, con una ley que tiene un acento en promoción, también se le pidió ejercer funciones de control. Sin embargo, para esos efectos, tenía pocas facultades.

Es importante señalar que varios de estos puntos fueron anticipados en el debate previo a la ley N° 20.129. Si examinan el documento de propuesta sobre sistema nacional de acreditación, formulado en 2003 o 2004, de la CNAP-CONAP, podrán ver que en cada uno de estos puntos la propuesta era muy distinta a lo que finalmente quedó incorporado en la ley.

Asumí la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Acreditación en abril de 2007, luego de que fuera invitado por el Ministerio de Educación a presentar mis antecedentes a un concurso público para ser seleccionado como el primer Secretario Ejecutivo de la recientemente constituida Comisión Nacional de Acreditación.

Una vez en mi cargo, me correspondió realizar una serie de gestiones tendientes a la institucionalización del nuevo organismo. Eso fue realizado de acuerdo a un

plan de acción que fijé apenas asumí y que contenía siete líneas de trabajo. En este sentido, fue necesaria la constitución jurídica de la CNA, de sus comités consultivos, de la secretaría, de los pares evaluadores, fijación de normas y procedimientos para los procesos, convocatoria a las instituciones y posicionamiento e información al público, entre otras cosas.

Una de las primeras acciones realizadas fue el establecimiento de declaraciones de interés de cada uno de los miembros de la Comisión. Al respecto, fui el primero en declarar mi patrimonio.

Durante varias sesiones se trató este asunto, donde se observaron diferencias entre algunos miembros de la comisión. Hubo también dudas sobre algunos integrantes, respecto de los cuales se realizaron las consultas correspondientes. Personalmente, consulté a la División de Educación Superior, al mismo tiempo que envié dichos antecedentes a la Contraloría General de la República.

La respuesta de la División tardó mucho en llegar y fue solo informal. Finalmente, la Contraloría planteó que su función, en ese momento, era tomar nota sobre el asunto.

Por una parte, en el país se contaba con experiencia previa importante, en materia de aseguramiento de la calidad y acreditación, la cual ayudó al trabajo de instalación de los procesos de acreditación en muchos sentidos; por otra, hubo problemas complicados desde el inicio.

Este organismo, la CNA, inició actividades sin contar con presupuesto ni recursos para su funcionamiento autónomo. Recién a mediados y fines de 2007, y después de reiteradas exigencias, el Ministerio de Educación dispuso de parte de los recursos necesarios para su trabajo. Quedaba poco de los equipos técnico-profesionales que, hasta entonces, habían desarrollado los procesos de acreditación experimental en el país, en parte, por ciertas críticas muy injustas de algunas personas que asumían en el nuevo organismo, situación que había provocado un clima de trabajo muy negativo y complejo.

Uno de los temas que ocupó grandes esfuerzos fue la conformación de la secretaría, sin que se contara formalmente con presupuesto y existiendo un equipo previo desarticulado y criticado por algunos de los nuevos miembros de la CNA. Entonces, conformé la secretaría con todos los profesionales de los equipos previos que, generosamente, optaron por mantenerse. Asimismo, contraté nuevo personal, sobre la base de criterios conocidos. De manera permanente defendí a la secretaría de las presiones existentes, pues entendí que la cuestión central era mantener claramente diferenciadas las

funciones de la secretaría de aquellas de la comisión. Esta situación consta en actas del período 2007-2008.

Durante el 2007 se realizaron los procesos de acreditación institucional que la ley indicaba y se dio inicio a las convocatorias y procesos tendientes a la autorización de agencias acreditadoras y acreditación de carreras de pregrado y posgrado. La prioridad estuvo en los procesos de acreditación institucional.

En el acta N°68, de 19 de marzo de 2008, se sintetiza el trabajo realizado en las diversas líneas de acción por parte de este secretario ejecutivo, también publicado por la Secretaría Técnica en la Memoria Anual 2007, en donde consta el detalle de los procesos gestionados, el desarrollo de la secretaría, los sistemas de contratación, remuneraciones y evaluaciones; el establecimiento de un presupuesto interno y mecanismos de ejecución y control presupuestario, con auditorías externas; instalación de las oficinas en una casa nueva, diseño de un registro de pares evaluadores, así como su entrenamiento en jornadas de trabajo y la labor realizada en materia de normas y procedimientos, mucho de lo cual operó sobre la base de la experiencia previa desarrollada en el país. Desde sus inicios, se dedicó bastante esfuerzo a diseñar el sistema de agencias privadas, cuestión, por lo demás, muy compleja.

Aun, cuando se realizaron algunos procesos de acreditación de programas, hubo decisiones fundamentalmente a nivel de los procedimientos. Desde el 2007, la CNA inició contactos a nivel regional e internacional, contexto en el cual la acreditación en Chile gozaba de gran prestigio, hasta ese momento. En la misma memoria citada se indican algunos de los desafíos identificados.

Punto central que es preciso recordar tiene que ver con los primeros procesos de acreditación institucional desarrollados por el organismo. Así, durante el primer año de funcionamiento de la CNA se presentaron veinticinco instituciones: diecisiete universidades, cuatro institutos profesionales y cuatro centros de formación técnica. De las anteriores, nueve participaban del proceso por primera vez. El resultado fue que diecinueve fueron acreditadas (once universidades, cuatro institutos profesionales y cuatro centros de formación técnica), rechazándose la acreditación a seis universidades: ARCIS, UCINF, Universidad del Mar, Universidad Pedro de Valdivia, UTEM y Universidad de las Américas. Todas presentaron recursos de reposición a la CNA y, en su gran mayoría, apelaron al Consejo Superior de Educación y todos fueron rechazados. Sin embargo, el Consejo Superior de Educación, en uso de sus facultades, aceptó la apelación presentada por la Universidad de las Américas, revirtiendo el acuerdo de la CNA y procedió a acreditar en dicha

oportunidad a esa universidad por un plazo de dos años. A mi juicio, esto fue un lamentable error.

En 2010, todas las instituciones que acabo de mencionar y otras más que se presentaron a la acreditación, sin excepción, obtuvieron su acreditación. A mi parecer, este fue el desastre y el origen del descrédito de una institucionalidad recientemente instalada. Simultáneamente, algunas de las agencias privadas de acreditación, también durante ese mismo período, imitaban lo que estaba haciendo la CNA, acreditando todo lo que se les pasaba por delante.

La falta de transparencia y trabajo poco riguroso ha tenido consecuencias muy graves, en diversos campos de la educación superior y formación de profesionales. Espero muy honestamente que los esfuerzos que actualmente realiza la CNA por revertir esta situación tengan resultados.

Como dije, renuncié a mediados de 2008, algunos meses después de los procesos de planificación y evaluación del trabajo realizado por la secretaría durante el año anterior, como consta en las actas de ese período. Entendí que había críticas de algunos miembros de la CNA a mi gestión –así me lo hizo ver el entonces presidente-, al mismo tiempo de algunos desacuerdos y malos entendidos. Hubo presiones, a veces de las instituciones, pero fundamentalmente de parte de algunas agencias, por acelerar los procesos de acreditación. Mi sugerencia había sido, más bien, sentar correctamente las bases de los procesos, antes de proceder.

Esto ocurrió especialmente en el caso del diseño del proceso de autorización de agencias nuevas, proceso en el cual presenté un plan de trabajo que consultó la opinión de abogados, especialistas e informes de prensa internacional. A la vez, desde abril de 2008, la comisión inició procesos de reorganización interna, a mi parecer, varios muy equivocados. Las comunicaciones con el Ministerio de Educación y demás organizaciones no eran las mejores, así como tampoco lo era el clima trabajo, lo que ciertamente distaba de mis expectativas. Hubo diferencias y desconfianza. Mi salida fue acordada con el entonces presidente de la CNA.

En la Comisión Nacional de Acreditación que me tocó conocer, había un grupo de académicos de gran prestigio y trayectoria –quiero reconocerlo-, pero, a la vez, algunos miembros con poca o ninguna experiencia académica. Las diferencias en la comisión eran recurrentes, lo que, insisto, tiene que ver con diferencias en el sistema. La falta de liderazgo era compleja en una comisión tan diversa y con puntos de vista muy encontrados en ciertas políticas de largo plazo. La Comisión tenía dificultades de

alcanzar acuerdos de largo plazo y varios temas muy centrales de su trabajo, aunque reiteradamente discutidos, no lograron acuerdos y terminaron postergándose muy lamentablemente. Mientras algunos, pienso que en su mayoría, colaboraban muy generosamente a un trabajo arduo y complicado, como académicos de gran trayectoria, otros, a mi modo de ver, mantenían una participación limitada y no siempre se preparaban correctamente. No fui el único que renunció en esa época. Hubo miembros de la CNA que dejaron la comisión poco antes que yo, y otros que la dejaron poco después.

He seguido los eventos que ocurrieron en la CNA posteriormente. Lo más grave son ciertamente las acusaciones de corrupción y conflictos de interés. He expresado a los medios, temprana y abiertamente, mi opinión cuando se me ha consultado.

Quiero agregar que hubo pésimas decisiones sobre acreditación y deterioro progresivo de los niveles de exigencia, lo que no sólo es un problema de corrupción y conflictos de interés. Hay problemas de diseño en el sistema de regulación de la educación superior, ¡qué duda cabe! Pero también hay errores recurrentes, pésimas decisiones y falta de liderazgo en la conducción de estos procesos, que es lo que se ha visto durante los últimos años. No son problemas aislados, como algunos pretenden insinuar. Los espacios de colaboración y participación con el mundo académico han sido mínimos, lo que probablemente más distancia a Chile de la internacional comparada.

Los procesos de acreditación, como nunca antes, proceden de modo burocrático; la calidad de la documentación e información disponible ha sido pobre.

En Chile, al igual que en aquellos países más exitosos en materia de aseguramiento de la calidad, se iniciaron procesos con un muy alto sentido de responsabilidad, con gran participación de una variedad de actores con alto rigor académico. Se trató de una mirada fresca que buscaba corregir problemas y promover mejoramientos. Ello fue posible, en ausencia de una legislación, gracias a un equipo de personas de gran trayectoria y con mirada de futuro. Las universidades del país, principalmente las más importantes, fueron claves en estos primeros desarrollos.

Una de las primeras cosas que se perdió fue el carácter fundamentalmente académico de los procesos, el sistema se dejó influenciar por las presiones políticas y de las instituciones, y el rigor se fue al suelo.

Lo que ha pasado exige soluciones amplias y una comprensión más acabada de cómo operan los sistemas de aseguramiento de la calidad en el mundo. El contexto ha cambiado dramáticamente. La regulación, sin embargo, poco o nada.

A mi juicio, las claves para consolidar un sistema de aseguramiento de la calidad pasan por aumentar significativamente el rigor del control desarrollado, pues no hay posibilidades de promoción de la calidad sin un control mínimo, lo que hoy prácticamente no existe en la regulación, y es indispensable para despejar las malas prácticas y abusos de un sistema que ha crecido con poca regulación.

Sin embargo, es preciso recuperar el carácter académico de la promoción de la calidad privilegiando los mejores modos para acompañar a aquellas instituciones que quieren alcanzar altos estándares, aunque no todas están en este ánimo al haber recursos de por medio, y cuidando también una rica diversidad que de verdad contribuya con amplias y genuinas oportunidades para los chilenos.

La ley de aseguramiento de la calidad necesita reformas, pero también diseñar políticas complementarias de control de la calidad que han estado ausentes. Los sistemas de acreditación son sólo un instrumento de políticas que puede operar correctamente, cuando son parte de un conjunto coherente de políticas en la educación superior que se hacen cargo de desafíos multidimensionales y complejos. Chile no ha tenido en los últimos años una política integral sobre la materia, tampoco una agenda clara para hacerse cargo de los desafíos más importantes.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Muchas gracias.

Tiene la palabra la diputada señora Cristina Girardi.

La señora GIRARDI (doña Cristina).- Señor Presidente, agradezco la presentación del señor Gonzalo Zapata que, además, es por escrito.

En primer lugar, de la presentación se desprende que durante el tiempo en que el señor Zapata fue secretario ejecutivo las cosas marchaban bien. Sin embargo, de acuerdo al informe de Contraloría, nunca se elaboró un reglamento que definiera los criterios y siempre se acreditó con juicios previos. Como sabemos, una de las funciones de la CNA era generar estos nuevos criterios para la acreditación de las nuevas instituciones. A pesar del esfuerzo que se planteó durante el primer año, no se hizo en ese momento ni después. Claro, se puede argumentar que durante el primer año no se podía hacer todo, pero era lo básico para la acreditación.

Cuando el señor Íñigo Díaz concurrió a la Comisión sobre el lucro le planteé que esto era como si, por ejemplo, el Servicio de Salud del Medio Ambiente le diera autorización a una carnicería o a alguien que tiene que asegurar y velar por la salud de la población sin ningún criterio. Acreditar era imposible si no se tenían criterios claros para

hacerlo; sin embargo, ello no se hizo en el primer período que usted estuvo y tampoco se hizo después. Entonces, ¿qué pasó con ello? ¿Hubo rechazo de generar esos criterios? ¿Era muy complejo generarlos? ¿Cuál fue la causa por la que esos criterios no se generaron y cómo se decidía acreditar si no existían esos criterios?

En segundo lugar, sé que la CNA rechazó -y usted lo señala en el informe- la acreditación de la Universidad de Las Américas, que esta apeló y el Consejo Nacional de Educación la otorgó.

Si mal no recuerdo, en esa época se encontraba la señora Paulina Dittborn como vicepresidenta y a las pocas semanas de haberse otorgado la acreditación se fue como decana de la Universidad de Las Américas, es decir, ¡no puede ser más irregular!

Me gustaría saber cuáles son los criterios por los cuales la CNA no otorgó la acreditación y cuáles fueron los que utilizó el Consejo Nacional de Educación para otorgarla. En otras palabras, ¿cuáles fueron los fundamentos y por qué cuando existía esa inhabilidad - porque ella no podía irse de su cargo- no hubo denuncia al respecto? De acuerdo a la ley, deben pasar seis meses para que una persona pueda ingresar a alguno de esos organismos que se han acreditado y, en este caso, ni siquiera pasaron tres semanas. ¿Por qué no hubo denuncias? ¿Por qué no se hizo algo? La única información que tenemos sobre esta situación proviene del Ciper.

Por su parte, hay una serie de instituciones que usted señala que la CNA no acreditó y finalmente en 2010 se acreditaron todas. Por lo tanto, quiero saber su evaluación acerca de cuáles fueron los criterios con los que se acreditó y por qué no debieron haberse acreditado esas instituciones. Entre ellas, se encuentra la Universidad del Mar y otras tantas que han sido cuestionadas.

Ahora, quiero referirme al tema de la Universidad Santo Tomás. Me parece que usted era secretario ejecutivo cuando se acreditó esa universidad y tengo entendido que hubo un informe que señalaba que no tendría que haberse acreditado. Por lo menos, uno de los consejeros que participó en la decisión de acreditación tenía el seis ciento por ciento de las acciones de esa universidad, por lo tanto, no debió haber participado, sin embargo, lo hizo. Desde el punto de vista del derecho, esa acreditación debiera anularse, pero no se anuló. Entonces, ¿cuál es la situación actual sobre ese hecho? ¿cuál es el vínculo que usted ve a esa acreditación respecto de las acusaciones que hace Patricio Basso como ex secretario ejecutivo y el lucro de la Universidad Santo Tomás y, a su vez, de esta especie de “perdón” que le da el Ministerio diciendo que están exentos de toda culpa y que no hay

que investigar? ¿Qué diría usted respecto del proceso relacionado con la Universidad Santo Tomás?

Por otro lado, ¿cuál es su opinión sobre el CIES? Este también tenía que generar un reglamento sobre la información que había que solicitar a las instituciones –no recuerdo si es el artículo 49 o 50 de la ley 20.129-, pues hoy todos los miembros de esas distintas instituciones dicen que no había información y que nunca tuvieron posibilidades de generar información, sin embargo, estaba la posibilidad de tener ese reglamento y nunca lo quisieron generar. Por lo tanto, la autoridad que debía controlar no lo hizo. En el fondo, nunca quiso pedir la información, porque nunca la estableció a través de un reglamento; y lo que dice la ley es que el ministerio tenía que fijar qué tipo de información se requería de esas instituciones para poder llevar un control acabado y cumplir con la transparencia y el objetivo del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación. Si no se tenía o no se solicitaba la información, entonces, difícilmente iba a ser posible que se contara con la información necesaria para cumplir con esos dos objetivos. Nunca se hizo, desde que se creó hasta la fecha. ¡Nunca se hizo!

Finalmente, hay una evaluación de que la ley es débil, pero también hay malas prácticas. En mi opinión, hay más malas prácticas que legislación débil, porque hay muchos elementos de la legislación que nunca se crearon y, por lo tanto, como que la mala práctica fundamental tiene que ver con no generar los mecanismos para asegurar calidad y el control. En otras palabras, la mala práctica es no querer cumplir con la función. Esa es mi opinión. No sé si usted está de acuerdo conmigo. Además, ¿qué opinión le merece la nueva ley de Acreditación y la nueva ley de Superintendencia de Educación? Porque a la luz de estas malas prácticas -ya que soy de la opinión de que mientras haya lucro, siempre va a haber malas prácticas-, aunque generemos una nueva ley de Acreditación y una nueva de Superintendencia de Educación, si persiste este vínculo vicioso entre las instituciones, la acreditación y los recursos –por decirlo de alguna manera-, entonces será muy difícil tener un sistema que dé garantías de que no va a haber corrupción y que habrá calidad en el sistema. Esa es mi opinión.

En resumen, quiero saber su opinión, ya que creo que la nueva ley de Acreditación y la nueva ley de Superintendencia de Educación tienen errores garrafales, razón por la que quiero saber si usted opina lo mismo y, si los hay, ¿cuáles son?

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Germán Verdugo.

El señor VERDUGO.- Señor Presidente, en primer lugar, quiero agradecer la presentación que ha hecho el ex secretario y las otras personas que han asistido a esta Comisión, tales como la señora Andrea Aedo. Así, más o menos los integrantes de esta Comisión nos vamos formando un cuadro bien completo del porqué hemos llegado a esta situación con la Comisión Nacional de Acreditación.

En la sesión pasada pregunté a la señora Andrea Aedo si ella atribuía los resultados a la débil legislación o a las malas prácticas. Bueno, su respuesta no fue muy definitiva, pero aquí queda claro que las dos cosas conjugaron para que se dieran los resultados que en estos momentos estamos conociendo, tanto una legislación que no previó esta situación que se está dando y, por otro lado, las malas prácticas que quedaron sin control, ni siquiera al interior de la Comisión, donde, incluso, se confundieron los roles asumiendo el Presidente de la Comisión el rol del secretario ejecutivo para designar, por ejemplo, a los pares evaluadores o las sedes que se iban a evaluar. En fin, hay una serie de cuestiones que pareciera ser que en la ley no estaban bien resueltas, por lo tanto, se permitió ese tipo de situaciones y esas malas prácticas con los resultados ya reiterados y conocidos por todos.

Ahora, respecto del tema que usted plantea, tanto del control como de la promoción de la calidad de la educación, dos elementos de los cuales en estos momentos la Comisión debe preocuparse, ¿no cree que el control debiera quedar en una institución independiente como la Superintendencia de Educación Superior y la Comisión dedicarse solo al tema de la calidad de la educación superior? Siempre una persona o una institución que tenga dos facultades se anula y el control pasa prácticamente a ser nulo, porque uno siempre piensa que lo está haciendo bien. Creo que eso sería bueno de considerar, a propósito de que en estos momentos hay dos proyectos, uno discutiéndose y el otro en análisis.

En base a su experiencia, es importante conocer este tipo de situaciones. Personalmente, creo que la Superintendencia deberá asumir el control y la Comisión enfocarse en la calidad.

Sabemos lo que ha pasado, la mayoría de los casos está en tribunales. Por lo tanto, la finalidad de la Comisión es recoger antecedentes que permitan que los proyectos de ley cumplan el objetivo de mayor control y mejor calidad de la educación.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Manuel Rojas.

El señor ROJAS.- Señor Presidente, quiero agradecer a Gonzalo Zapata traernos un documento que permite rescatar algunos antecedentes para realizar consultas.

Así como en la enseñanza básica y media el Simce es la panacea para medir la calidad de la educación, aquí nos referimos a la acreditación.

A la luz de su currículum, me gustaría saber: ¿qué entiende por calidad de educación? Todos hablamos de calidad, pero lo pregunto, porque dentro de nuestra preocupación por definir qué es calidad de educación, los cambios que estamos haciendo en materia legislativa y a qué aspiramos, efectivamente, una cosa es la acreditación, que tiene relación con los planes de estudio, pero también debemos procurar un desarrollo integral del proceso educativo a todos los niveles. Por lo tanto, no sé si una universidad puede decir que entrega educación de calidad cuando el espacio para estudiar es como el sanitario de una casa.

Entonces, primero quiero conocer su definición de calidad y después el por qué de acreditaciones como la de la Universidad Pedro de Valdivia.

Por otro lado, quiero preguntarle si cuando estuvo interviniendo activamente en la gestión, como ministro de fe, ¿se aprobó alguna acreditación con solo cuatro votos a favor? ¿Qué abstenciones hubo? ¿Cuáles fueron las justificaciones de quienes declaraban inhabilidades para sesionar en mayoría? ¿Le parece que efectivamente hubo pago político para conformar la Comisión Nacional de Acreditación? Pregunto porque usted señaló claramente que hay gente de prestigio y algunos miembros con poca o ninguna experiencia académica. Fundamentalmente, me refiero a ellos, pero también a los que tienen experiencia, porque el pago político es transversal.

También, con todo el bagaje y experiencia que ha desarrollado en la Comisión, ¿cómo podríamos modificar la ley, perfeccionarla y darle efectividad? Alguien ha dicho que es muy débil, sin embargo la frescura no es problema de la ley. ¿Cuál es su propuesta para un proyecto efectivo? Aunque los sinvergüenzas y la frescura no se van a terminar.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- En virtud de la información que hemos recibido en las presentaciones anteriores, quiero formular algunas preguntas a nuestro invitado.

¿Por qué no se completó el Consejo con los quince miembros? ¿Qué razones técnicas impidieron su composición o fue una decisión política?

Por otro lado, he formulado a los últimos tres expositores una pregunta que no ha tenido respuesta. Espero que usted la responda.

El informe de la Contraloría hace mención a la falta de controles internos formales. Dado que usted participó en el diseño original de la CNA, ¿nos puede explicar si se diseñaron algunos mecanismos de control para evitar que se suscitara conflicto de intereses y otros, como los que sucedieron en 2010, o se tomó la decisión de no establecer controles?

Por otra parte, se ha hecho mención a la falta de presupuesto en 2007 y 2008, y que fue una decisión política de las autoridades del Ministerio de Educación que no transfirieron el dinero. Es más, se dice que la gente trabajó sin sueldo. Entonces, me gustaría que ahondara en ese tema, saber qué efectos negativos tuvo para el funcionamiento interno, instalación y desarrollo de acciones futuras de la CNA. ¿Fue advertido a los comisionados? ¿Qué acciones se realizaron para que el Ministerio de Educación traspasara los recursos?

Asimismo, en su documento habla de presiones de instituciones y de agencias. ¿Puede identificar qué agencias presionaban para acelerar los procesos de acreditación y qué efecto tenía eso sobre las instituciones? ¿Denunció esas presiones? ¿El Consejo tomó alguna resolución?

Tiene la palabra el señor Zapata.

El señor ZAPATA.- Señor Presidente, la diputada Girardi consultó por los criterios y cómo se decidía acreditar. La ley N° 20.129 establecía en un articulado transitorio los criterios que debían utilizarse en el primer período de transición, que eran los de la Comisión Nacional de Acreditación de pre y posgrado, con los cuales estoy muy familiarizado, pues me correspondió trabajar en su diseño. Esos son los que se utilizaron, con algunos ajustes discutidos en el contexto de una nueva ley. La nueva ley igual establecía algunos ajustes a esos criterios que se utilizaban.

Entre otras cosas, por ejemplo, en el caso de experiencia previa, había un conjunto de requisitos mínimos para pasar a los procesos de acreditación. En el contexto de la nueva ley no había cabida para aquello. En este punto manifesté que se requería un nivel mínimo para desarrollar los procesos de acreditación. La ley no previó que era preciso contar con ciertos niveles mínimos para pasar a un instrumento de política fundamentalmente asociado al mejoramiento.

¿Cómo se acreditó en sus orígenes? De acuerdo a lo que la ley establecía, con los criterios de la CNAP. En reiterados momentos esos temas fueron discutidos al interior de la Comisión, personalmente puse el tema en tabla. Estaba en mi plan de trabajo

2007, luego en mi plan de trabajo 2008, que no pude concretar porque renuncié poco antes de eso. Era función de la Comisión revisar los criterios con los cuales se acreditaba, para eso había un procedimiento fijado, comités consultivos. A mi juicio, la Comisión falló gravemente en no hacer ese proceso y debió haberse hecho efectivamente una vez que la institución estuviera en régimen, y no se hizo.

¿Cómo se decidía la acreditación? Bueno, pues de acuerdo a los criterios que existían. De esa forma, era posible discriminar entre aquellas instituciones que cumplían con los estándares de calidad, tan complejos de definir, y aquellas que no. Por lo tanto, hubo algunas que no lograron obtener su acreditación.

¿Qué ocurrió en 2010? A mi juicio, se perdió el rigor. ¿Qué pasó por la cabeza de los miembros de la Comisión Nacional de Acreditación, en su Secretaría y en los procesos? No tengo antecedentes al respecto, pues no estaba ahí.

En relación con la Universidad Santo Tomás y sus circunstancias de lucro, las desconozco y no tengo antecedentes como para informar si existe una configuración de lucro o no. Sin embargo, puedo señalar que, personalmente, solicité antecedentes respecto de la participación del señor Rodrigo Alarcón en la Comisión Nacional de Acreditación. Yo llegué en abril y él ya estaba constituido como miembro de dicho organismo desde enero.

Ese fue un caso particular que, rápidamente y de acuerdo con los términos de la ley, me pareció preciso analizar. En una ocasión, un miembro de la Comisión pidió que se investigara al respecto. Entonces, solicité esa información -como les manifesté por escrito- a la División de Educación Superior y envié los antecedentes, en ese segundo, a la Contraloría General de la República, de lo cual se tomó notificación. Sobre esa materia informé que la División de Educación Superior respondió, de modo informal, lamentablemente, que no se configuraba una inhabilidad en estricto apego a la ley.

Ese tema fue discutido varias veces y hubo diferencia de opiniones al interior de la CNA. Era un tema complejo. Lo que puedo manifestar como secretario ejecutivo -porque hubo un caso de una institución afiliada a la red de la Universidad Santo Tomás- es que el señor Alarcón, efectivamente, no participó ni de la discusión ni de los votos cuando se trataron instituciones vinculadas a la red. Esa fue una política que hice respetar y que los miembros de la CNA, les gustara o no, tuvieron que acatar, al menos mientras fui miembro durante el primer año.

Con respecto al CIES, efectivamente, la ley establece el sistema de información y las facultades del Ministerio de Educación -que usted tan acertadamente mencionó- sobre solicitar información a las instituciones como parte del aseguramiento de

la calidad. No sólo eso, yo agregaría también que dicha cartera tenía por obligación establecer un sistema de habilitación profesional y una propuesta, cosa que, a mi juicio, se postergó por demasiado tiempo y dejó un sistema cojo, desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad.

Es cierto que debía establecerse un reglamento. Sin embargo, ¿permite eso un control acabado? A mi juicio, no. Ciertamente, habría ayudado contar con información válida y útil. Si bien las instituciones entregaban cierta información, la cual era relativamente validada por los pares evaluadores, habría ayudado y contribuido mucho que el Ministerio de Educación hubiese abordado con mayor rigor los antecedentes que presentaban las instituciones.

Dicho eso, la verdad es que no se trata de un control como se entiende en otros sistemas del mundo. Cuando uno habla de control se refiere a la transparencia en la información y de control de la legalidad. Es decir, que nadie lucre y que no se lleven la plata para la casa.

También estamos hablando de ciertos niveles básicos de calidad -aquí trato de responder al diputado Rojas. Cuando hablamos de control, decimos que existen ciertas condiciones mínimas, higiénicas -si quieren plantearlo-, para los efectos de poder denominarse universidad o centro académico. Eso significa tener profesores, salas, servicios higiénicos, patentes y un sistema que funcione. Piensen ustedes lo que significa eso.

Ese es un sistema de control de corte burocrático, en donde, en general, los estados, desde el punto de vista del gobierno, desarrollan sistemas de control de mínimos de calidad, muy elementales. No es sensato que sistemas de acreditación, con pares evaluadores, académicos de otras universidades, en visitas que duran muy poco, con informes de autoevaluación como antecedentes, se dediquen a revisar aspectos elementales del funcionamiento que debieran ser cubiertos por otros mecanismos.

El Ministerio de Educación no hacía un control, no lo ha hecho nunca. No está en la ley, hasta donde puedo vislumbrar, hacer un control mínimo de la calidad, así como se entiende en otras partes del mundo. Lo que hay en la ley de aseguramiento de la calidad es un sistema más bien de promoción y verificación, muy asociado a la promoción, pero en ausencia de mecanismos de control. Eso es, ciertamente, una dificultad enorme para avanzar en un sistema de aseguramiento de la calidad.

Con respecto a mi opinión sobre la Superintendencia y la nueva ley, no tengo duda de que una de las mejores contribuciones que se podrían hacer es contar con una superintendencia, pues en el caso de la educación superior chilena, es indispensable. A

mi juicio y de acuerdo a lo que he visto de la propuesta de ley, lo que hay es insuficiente. Está pensado nuevamente en un modo excesivamente básico. Acá se requiere un control de los mínimos de calidad. No solamente que la gente se lleve o no el dinero a la casa, eso es elemental. Acá también hay un asunto de que se tienen que cumplir ciertos básicos de funcionamiento. Por ejemplo, que los pares evaluadores no son buenos revisores de este tipo de características. Los pares evaluadores, los académicos, son buenos cuando se trata de discutir sobre calidad académica, mejorar la calidad hacia adelante, revisar planes y programas, mirar cómo desarrollar nuevos mecanismos de mejoramiento. Los pares evaluadores son malos fiscalizadores de la calidad en sus niveles básicos. Eso lo hacen bien los funcionarios, los fiscales, los burócratas, un estado en su concepto de burocracia clásica. En ese sentido, me parece que son dos sistemas distintos.

Hoy por hoy, así como se está entendiendo la superintendencia, que es insuficiente, es indispensable y debe complementarse su mirada. Además, la propuesta de ley de aseguramiento de la calidad tiene fallas y está incompleta.

Respondiendo al diputado Verdugo sobre si el resultado se debe a malas prácticas o a una legislación débil –la diputada Girardi también mencionó mi apreciación sobre ese período-, creo que es una combinación de ambas, y creo que fue uno de los problemas por los cuales la CNA tuvo dificultades para definir políticas de largo plazo o acuerdos de composición. Hoy se dice que, transcurridos varios años, la Comisión Nacional de Acreditación estableció un código de ética. Pues bien, en dos oportunidades propuse un código de ética en 2007 a la CNA, pero no hubo acuerdo, no se generaban acuerdos en torno a temas sustantivos.

Por lo tanto, sobre las malas prácticas o la debilidad de la legislación, creo que la ley tenía una composición de una comisión, cuyas diferencias las traía al seno de una mesa a la que le costaba tomar decisiones, sobre todo de este tipo a largo plazo. ¿Generó todos los mecanismos de control interno que debió haber generado? Pues no, había diferencias. De pronto, en materias sobre la separación de funciones entre la Secretaría y los miembros de la Comisión. En ese aspecto, tuve diferencias en el tema y otros miembros de la CNA tuvieron dificultades en ese asunto.

Entonces, ciertamente, en los problemas de fondo hay responsabilidades individuales asociadas que deben ser perseguidas. Además, la ley tenía en su seno un problema desde el punto de vista de facilitar ciertos acuerdos. Inevitablemente, hago comparaciones, ya que trabajé durante años con los organismos previos en el caso chileno, donde conocí una Comisión que operaba con liderazgo, integrada por diversos académicos, con distintas perspectivas sobre educación superior, pero donde los acuerdos se adoptaban,

por lo general, por unanimidad. En cambio, en la que conocí, había enormes dificultades para obtener la unanimidad en asuntos básicos.

Se consulta sobre la calidad. Este concepto tiene una enorme cantidad de definiciones, por lo que, tal como les digo a mis estudiantes en la facultad de Educación, se trata de un concepto multidimensional que tolera distintas aproximaciones.

En el caso de los sistemas de aseguramiento de la calidad, esta se define, por lo general, en torno a una mirada de estándares de medición, sin embargo, como mecanismo instrumental para operacionalizar calidad. También le agregamos algunos criterios internos que dicen relación, en cierta medida, con tolerar la diversidad entre definiciones de calidad.

En consecuencia, básicamente, calidad es hacerse cargo de su proyecto académico y llevarlo al más alto nivel, lo más lejos posible. Pero, también, calidad es respetar los criterios del resto, de los que están fuera, de los académicos. En el mundo académico se habla de respetar los criterios del medio.

A mi juicio, Chile ha carecido de densidad y de la suficiente participación académica que permita establecer correctos criterios de las comunidades académicas.

¿Son organismos independientes aquellos que debieran encargarse del control y la promoción?

Mi respuesta es sí. Deben serlo. Sin embargo, no ocurre siempre así en el mundo, porque algunos países juntan esas materias, sin embargo, en su mayoría, si se revisa la experiencia internacional, las funciones de control y promoción tienden a ser desarrolladas por organismos distintos. Por lo general, el control es desarrollado por el gobierno y los sistemas de promoción de la calidad son desarrollados por organismos público-privados. En el caso de Europa continental, fundamentalmente, públicos y, en la experiencia norteamericana, por una combinación pública-privada.

Sin embargo, si algo caracteriza a los mecanismos de promoción de la calidad es que tienen un altísimo nivel de participación del mundo académico, de las asociaciones profesionales y de las propias instituciones. En algunos casos participa el gobierno y en otros no. En Europa continental tiende a haber una participación importante del gobierno, pero no ocurre así en otros países. Reitero que son organismos separados, e insisto que una es fundamentalmente una acción de gobierno y la segunda una acción del mundo académico.

El diputado Manuel Rojas consultó respecto de la calidad y, en particular, por qué se acreditó la Universidad Pedro de Valdivia. Lo primero espero haberlo respondido y respecto de lo segundo, no tengo información. Es más, mientras fui secretario ejecutivo había suficientes antecedentes para no acreditar esa universidad, lo que así ocurrió, por lo que no se acreditó mientras estuve en el cargo.

Si hubo acuerdos con cuatro votos, no recuerdo los números exactos, sin embargo, puedo manifestar que hubo mucha dificultad para obtener mayorías. Puedo dar fe de que en los procesos de acreditación, mientras fui secretario, procuré asegurar las normas internas que decían relación con los *quorums* calificados necesarios que establecía la ley. En ese mismo punto, no podían participar de la discusión, no tenían acceso a la información, no recibían los papeles de las instituciones, ni participaban de las votaciones, ninguno de los miembros de la Comisión que tuviera relaciones con las instituciones en discusión. Puedo dar fe de ello, incluido el caso del señor Alarcón.

Por lo tanto, se desarrolló un procedimiento y un protocolo de inhabilidad, más que de abstención, tal como lo indica la ley.

Si hubo pago político en algunos casos, lo desconozco. No lo sé, pero sí puedo decir que había algunos miembros que tenían larga experiencia y trayectoria y otros, prácticamente, ninguna, lo que le hacía muy mal a la Comisión.

Personalmente llegué a una comisión que ya estaba constituida. Si bien la ley establecía los mecanismos de designación, existían criterios más bien ambiguos respecto de las exigencias que debían tener los miembros.

Por esa razón, una de las primeras observaciones que hago sobre la ley, a mi juicio, es respecto de la composición de la Comisión, porque es clave. Creo que la ley es ambigua o, por lo menos, descuida este punto.

Ya mencioné aquellas cosas que se pueden mejorar en la ley, sin embargo, una mejor ley tampoco va a solucionar los problemas de fondo y de operación. Algunos de ustedes ya mencionaron que aquí existen problemas de dinámicas del sistema de educación superior, por lo que es muy difícil anticipar las cosas que puedan ocurrir. Sin embargo, es evidente que en la actualidad las dinámicas de crecientes presiones del mercado son mucho más potentes que las que conocíamos hace algunos años. Por ejemplo, la privatización y mercantilización son presiones insospechadas para muchos autores. Si miramos la literatura de los años 80, inicios de la reforma, de los 90, de 2000 y de hoy, veremos que su apreciación ha ido variando a propósito de la forma en que han cambiado las distintas dinámicas de privatización y mercantilización.

Aunque el sistema de educación superior no haya cambiado sus principales características estructurales -como en la reforma del 80 respecto de las principales características estructurales-, no es lo mismo un sistema cuya participación del sector privado estaba en el orden del 30 al 40 por ciento, a hoy, donde el sistema privado llega a más de la mitad o a casi al 75 por ciento, si se incorpora el conjunto completo de las instituciones privadas. Reitero que no es lo mismo porque es un tema de dinámicas internas y sistemas distintos.

Por una parte, aquí hay una legislación que debe ser mejorada, sin embargo, esto no es una solución a las dinámicas del sistema que requieren de una aproximación mucho más compleja y donde se debe hacer uso de un conjunto de instrumentos de políticas. En ese sentido, creo que la autoridad política no ha tenido esa mirada, ni tampoco ha estado presente en la agenda política de este gobierno ni de algunos de los anteriores.

El diputado Romilio Gutiérrez consultó por qué no se completaron los 15 miembros. Al respecto debo decir que se realizaron las gestiones para la designación de los miembros externos del medio productivo y de las asociaciones, que se incorporaron, pero no así los últimos miembros, que eran los representantes de los estudiantes.

Se solicitó al Ministerio de Educación -que correspondía de acuerdo al mecanismo de elección de los miembros de la Comisión- que procediera con la elección. El Ministerio demoró meses en generar un reglamento interno, y en ese proceso se nos informó que, como organismo, conversó con la Contraloría General de la República y se hizo la convocatoria para llenar los dos cargos de los estudiantes, sin embargo, ésta se declaró desierta.

Hasta donde recuerdo, y según se conversó en la Comisión Nacional de Acreditación, se solicitó a la División que, aún cuando en ese momento no fueron integrados los estudiantes tal como decía hacerse, ese tema debía ser vuelto a concursar en la siguiente elección de 2008, fecha en la cual ya no estaba en el cargo, por tanto, solo hasta ese momento puedo informar al respecto.

Respecto de la existencia de controles internos, quiero señalar que hubo los que establecía la ley, en donde no existían diferencias. Asimismo, debía haber un sistema de inhabilidades e incompatibilidades, y así fue. Los miembros tuvieron que cumplir con la ley en esa materia, y procuré que así fuera y así se hizo.

Debía haber un mecanismo de transparencia para los efectos de las decisiones, lo que también se llevó a cabo.

Asimismo, debían existir mecanismos para los efectos de la administración de los recursos de la Comisión, por lo que efectivamente procuré tener un sistema de control de los recursos internos con auditorías externas a la Secretaría.

Entiendo que, posteriormente, eso fue cambiado por unos mecanismos de contraloría de la CNA frente a la Secretaría Ejecutiva, proceso que me tocó discutir con miembros de la Comisión, dado que no lo compartía. Es más, existía mucha diferencia de lo que era mi gestión frente a la opinión de algunos de los miembros de la Comisión.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Manuel Rojas.

El señor ROJAS.- Señor Presidente, quiero saber, respecto de la época en que participó nuestro invitado, cómo se debatió el tipo de acreditación y los años que se acreditaba. Lo consulto porque hoy llama poderosamente la atención que las acreditaciones sean por uno, por cinco o por siete años.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Tiene la palabra el señor Zapata.

El señor ZAPATA.- Señor Presidente, la dificultad fue muy compleja para la Comisión y, tal como lo es en su explicación para la gente, también lo era al interior de la Comisión. Al respecto, hubo dos criterios presentes que fueron fijados. Por una parte, los años de acreditación, que es lo que establece la ley, se establecían en función del nivel de cumplimiento de los criterios y, por otra, en el período necesario para hacerse cargo de las observaciones que se presentaran. Es compleja la aplicación de estos dos criterios cuando también se fijan años, pero así fue normado y había un protocolo al respecto. Desconozco cómo se entregaron los años de acreditación en los siguientes procesos, pero por lo menos durante el primer año, esos fueron los dos criterios establecidos por protocolo.

Respecto de si hubo mecanismos de control presupuestario, debo decir que sí y que hubo un informe al respecto. Cuando dejé la Secretaría se solicitó una auditoría externa, en cuyo informe no hubo ninguna objeción, por lo menos durante el primer año de ejecución, incluidos aquellos recursos que llegaron tarde por parte del Ministerio. Si me preguntan si eso influyó, considero que sí, y mucho. Es cierto también que tuvo que ver la difícil relación con el Ministerio. Al respecto es importante señalar que cuando surgió la ley, que se firmó a fines de 2006, no se previó en la Ley de Presupuestos la instalación de este organismo. Algo debió haber ocurrido para que la Ley de Presupuestos, en su tramitación, no previera el nuevo organismo. Eso debió operar con recursos de la Ley de Presupuestos del Ministerio de Educación. La transferencia llegó muy tarde, una partida muy pequeña en

agosto y, la segunda, con más recursos, llegó en diciembre de 2007. Tal como ocurre en casa, es difícil trabajar sin recursos.

En cuanto a si hubo presiones, las hubo de personas y de instituciones, lo que es propio de la administración de procesos. Uno puede prestar oreja a las presiones o puede hacer caso omiso de ellas. Personalmente, no me he dejado presionar y tengo la conciencia extraordinariamente tranquila. Cuando hubo algún caso complejo de presión, se lo hice saber al presidente de la Comisión y me encargué de que eso no operara. Uno de los temas conflictivos tuvo que ver con la designación de los pares evaluadores. Mientras fui secretario ejecutivo, los pares evaluadores fueron sugeridos por la Secretaría, sobre la base de un registro y con un protocolo fijado que luego se conversaba con una subcomisión de la Comisión Nacional de Acreditación y, posteriormente, se informaba al pleno de la Comisión; así procedía. Para la conformación de esa Comisión había ciertos criterios que habían sido discutidos previamente y con los cuales procedí.

¿Hubo presiones de parte de algunos miembros de la Comisión para incorporar a otras personas? Sí, las hubo ¿Me deje influenciar? No, y se lo hice saber al presidente de la Comisión en su momento.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Tiene la palabra la diputada señora Cristina Girardi.

La señora GIRARDI (doña Cristina).- Señor Presidente, en primer lugar, sé que hay un artículo transitorio que autoriza a la CNA a aplicar los criterios de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), donde el señor Zapata dice que participó de la elaboración de dichos criterios. ¿Eran buenos o malos esos criterios?

Asimismo señaló que los mismos establecían estándares mínimos, sin embargo, agregó que uno de los problemas del proceso de aseguramiento es la inexistencia de requisitos mínimos para la acreditación. Esto querría decir que dichos criterios de la CNAP no fijan requisitos mínimos. Lo consulto porque ahí surge un campo tipo limbo, entre esos criterios y los que nunca existieron, y donde tampoco se sabe si los que existían, al aplicarse, podían realmente asegurar calidad.

En segundo lugar, no concuerdo con que la ley no tenga un rol de control. El contralor ha dicho que sí lo tiene y la ley es muy explícita al respecto; dice que la acreditación institucional consistirá en un proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar la calidad. Ese es el mandato y la ley lo establece sumamente claro. Además dice que se considera tanto la existencia de dichos mecanismos como su aplicación y resultados. Ahora, que la

CNA no lo haga, no quiere decir que la ley no sea explícita respecto de ese tema. ¡Tiene que haber control! Si no lo hay, no se puede verificar la calidad. La verificación implica control y la ley es sumamente explícita al respecto.

Lo mismo se dice respecto de la acreditación de carreras o programas, que consiste en el proceso de verificación de la calidad de ellas. En ambos casos, la CNA tiene el mandato legal de hacer un control. Es más, ese ha sido el argumento de todos los ministros, donde además se dice que no tenemos atribuciones porque la ley no nos las da, pero la ley sí mandata y, por lo tanto, sí genera el mandato legal de verificar y controlar, y también de generar los mecanismos necesarios para cumplir con ello. Lo que no se hizo, no es porque la ley no lo haya fijado, sino porque ninguna autoridad quiso cumplir con ese mandato. Eso es lo que me queda claro después de revisar la ley y la historia.

Me gustaría saber por qué el señor Zapata señala que no existe la facultad o el mandato de controlar cuando la ley es tan explícita al respecto. Es como cuando se repite y se repite un discurso que anda flotando en el aire, pero nadie lee lo que realmente dice. Aparentemente es más importante el discurso o lo que se dice que lo que realmente se estableció.

En tercer lugar, hay un proceso de licenciamiento y uno de acreditación. Aparentemente, el de licenciamiento se hace con mucha rigurosidad; dura 6 años y puede llegar a 11. En ese período las instituciones tienen control, pero aparentemente, una vez que se adquiere la autonomía, la acreditación pesa menos que un paquete de cabritas. Es decir, la acreditación da lo mismo, porque la rigurosidad ya estuvo, y después no la hubo, en consecuencia, ya no hay atribuciones ni mecanismos. Quiero saber qué pasa entre ese proceso y el otro; por qué la CNA no imita el proceso de control y de verificación permanente que se hace durante el licenciamiento y lo mantiene.

Antes existía un proceso de exanimación que llevaba a cabo la Universidad de Chile, tal como ocurrió con las universidades Diego Portales y Central.

En ese sentido, quiero saber si nuestro invitado cree posible que se reinstaure ese proceso y que la Universidad de Chile sea la institución que vele efectivamente por el aseguramiento, la exanimación y la verificación de la calidad de las instituciones y de las carreras.

Finalmente, al parecer el proceso de descontrol se produjo a raíz del CAE. Cuando se estableció este último fue cuando comenzó la perversión del sistema, no antes. Me gustaría saber si es así o si estaba pervertido desde su inicio.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Tiene la palabra el señor Zapata.

El señor ZAPATA.- Señor Presidente, los criterios que utiliza la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, (CNAP) -proceso del cual me tocó participar- fueron de dos niveles. Los primeros se denominaban y establecían condiciones mínimas, las cuales eran idénticas en su formulación a las que utilizaba el Consejo Superior de Educación, para los efectos del otorgamiento de su licenciamiento, es decir, la acreditación de acuerdo con la ley original y, el segundo nivel, se refiere a la convocatoria a las instituciones para incorporarse a la acreditación, lo que exigía que tuvieran eso cubierto, por lo que se establecía como una invitación, donde no cualquiera entraba a los procesos de acreditación en la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. Por lo tanto, estaban estos criterios básicos y, además, existía un conjunto de criterios que tenían que ver con los mecanismos de aseguramiento de la calidad en gestión y en docencia, que se constituía como un segundo apartado de criterios de evaluación, que son los que se evaluaban. Solo se evaluaban –y tenía sentido que fuera así- una vez que existía lo anterior. Por lo tanto, no es raro que las primeras instituciones acreditadas fueran la Universidad de Chile, la Universidad Católica, la Usach, la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Concepción, entre otras; es decir, las mejores del país.

Ahora bien, insisto en que debía cumplirse con este primer peldaño, pero que en la ley no existe y, en ese sentido, uno de los requisitos que establecía la norma transitoria era que debían utilizarse los criterios de evaluación de la CNAP respecto del segundo peldaño, pero lo que ocurrió fue que se utilizaron criterios de evaluación sobre mecanismos de aseguramiento de la calidad en la gestión del pregrado y la gestión institucional, pero ahora aplicado a cualquier institución.

Piensen en lo que significa –y ese proceso sí me correspondió conocerlo- que hubo instituciones que jamás pasaron por licenciamiento, tal como la Universidad Pedro de Valdivia, que recientemente había cambiado de nombre, a propósito de un ajuste y de la incorporación de una institución con previo reconocimiento oficial; o la Universidad Tecnológica de Chile (Inacap), que también se configuraba sobre la base de la organización de una universidad previa. Ninguna de ellas jamás había pasado mecanismos básicos de acreditación, pero ahora se incorporaban a la acreditación. Su experiencia, como instituciones y como proyectos institucionales en materia de cumplir con criterios básicos, era ninguna. Por lo tanto, no es raro que hayan tenido dificultades en el proceso de acreditación, por lo menos, en lo que me tocó ver durante el primer año, donde una acreditó por el mínimo y la otra no fue acreditada.

Ahora, cuando uno sigue la historia de la ley –me ha tocado revisarla en reiteradas oportunidades- efectivamente, algunos de quienes participaron de esta discusión tenían en vista que existiera un componente de control en el establecimiento de los criterios, cuando se manifestaba, básicamente, la necesidad de que existieran mecanismos de aseguramiento de la calidad, lo cual debía ser verificado. Sin embargo, en la historia de la ley también aparecen quienes decían que esto era más bien una mirada por encima, una mirada de segundo piso. Eso es así porque es muy distinto controlar la calidad desde el punto de vista de que algo sea aprobado conforme a los mínimos, a que esos mínimos tengan que ver con mecanismos de las propias instituciones que velan por su control de la calidad. Eso, en cualquier parte, se llama metaevaluación o evaluación indirecta, y está en la ley.

Por lo tanto, si me preguntan si eso es un dispositivo poderoso desde el punto de vista del control de la calidad en un sistema de educación superior, mi respuesta es no, porque es un mecanismo muy débil.

Sin embargo, comparto la opinión de quienes dicen que en el caso de la acreditación de programas, la ley es bastante más clara, por cuanto, desde la perspectiva de su formulación, se pueden establecer criterios mucho más precisos. Pero, por otra parte, la ley descentraliza y privatiza el sistema de administración de programas, entregándolo a agencias privadas. Por tanto, en los conceptos centrales, respecto de cuáles son los criterios, a los efectos de acreditación institucional, se diseña un sistema de una evaluación indirecta, desde el punto de vista del contenido del control –precario, a mi juicio- y que se mantiene por la Comisión Central pero, cuando se da la posibilidad de establecer criterios más claros – tal como el caso de la acreditación de programas-, lo descentraliza y lo entrega a organismos distintos.

En cuanto a la diferencia entre licenciamiento y acreditación, también me tocó conocer el funcionamiento del Consejo Superior de Educación y los mecanismos de licenciamiento. Creo que ahí hay un buen ejemplo de un sistema que opera sobre las bases del control. Es más, no hay evaluación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, sino evaluación directa: están o no los profesores, están o no los recursos, o si se cumple o no con lo que se ofrece a los estudiantes. En este caso hay control directo.

Sin embargo, el problema del sistema de licenciamiento en Chile es que tiene un período en el tiempo, lo cual es inusual en el mundo. Cuando existen los sistemas de licenciamiento en otros países del mundo, rara vez tienen fecha de término, dado que son sistemas que se mantienen y acompañan permanentemente a las instituciones, lo que a su vez tiene que ver con que las instituciones tienen buenos y malos momentos y, cuando

caen por debajo de ciertos requisitos y consideraciones mínimas, alguien tiene que dar fe de que eso se cumpla. Chile tenía este mecanismo, para ciertos períodos, coordinado con el Consejo Superior de Educación. A mi juicio, si bien el ministerio tiene muchas facultades, tenía pocas para hacer una evaluación a fondo de ese tipo. Tiene otras, pero no las ha usado siempre, sin embargo, cuando se trata de una evaluación a fondo, me refiero a ese tipo de control, es decir, un licenciamiento, razón por la cual manifiesto que la Superintendencia se queda corta y está haciendo un control muy acotado.

Respecto de la consulta sobre si en Chile puede haber una vuelta a la examinación, la Universidad de Chile partió originalmente con un proceso muy anterior, que tenía que ver con garantizar los títulos que se entregaban y la formación. En nuestro país, el sistema de examinación fue entregado a las entidades examinadoras que contaban con autonomía, en tal sentido, no solamente a la Universidad de Chile, sino también a otras instituciones del Consejo de Rectores, que tomaban los exámenes a las instituciones privadas que carecían de legitimidad en el medio. Ahora, ese sistema posteriormente cayó en descrédito porque hubo entidades examinadoras poco rigurosas.

¿Se puede volver a un sistema administrado por la Universidad de Chile? Sospecho que no, por cuanto en aquellos países donde existe una regulación potente a través de la universidad nacional pública, en general, son sistemas robustos. En cambio, en Chile se presenta todo lo contrario, pues existe un sistema público escasamente robusto. Es por eso que creo que hay que fortalecer el sistema público. En ese sentido, entregar hoy la regulación a nuestra universidad nacional –la universidad de Chile es nuestra primera universidad, la universidad pública por excelencia- en el contexto de un sistema privado, tal como el que tenemos, hace poco sentido.

A mi juicio, se requiere robustecer la educación pública del país, pero también fortalecer un aparato público que se haga cargo de un sistema que tiene características muy distintas a las de Europa Continental.

El señor GUTIÉRREZ, don Romilio (Presidente).- Señor Zapata, agradezco su presencia y disposición para concurrir a esta Comisión Investigadora. Los antecedentes que ha entregado son muy valiosos, porque nos permitirán corroborar algunos datos, lo que nos ayudará en la elaboración del informe final.

¿Alguna pregunta?

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 13.12 horas.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 13:06 horas.

ROMILIO GUTIERREZ PINO
Presidente de la Comisión

HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO
Abogado Secretario de la Comisión