

APUNTES LEGISLATIVOS



Reforma a la educación superior: aportes a la discusión

Comentarios al proyecto de ley que formula una indicación sustitutiva al proyecto de ley de Educación Superior (Boletín 10.783-04)

Andrés Bernasconi – Facultad Educación

Ignacio Irarrázaval – Centro de Políticas Públicas

Alexis Meza – Agencia Acreditadora Qualitas

Judith Scharager – Facultad de Ciencias Sociales / Qualitas

Carlos Williamson – CLAPES UC / Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad del autor y no representan necesariamente a la universidad. Disponible en www.politicaspublicas.uc.cl

Introducción¹

En julio de 2016 el Ejecutivo ingresó un proyecto de ley que reforma la educación superior en nuestro país, abarcando diferentes ámbitos del sistema: la institucionalidad, la regulación, los mecanismos de acceso, el mejoramiento de la calidad, la inclusión y el financiamiento.

Luego de un proceso de reflexión y discusión nacional en torno a esta reforma, en abril de 2017 el Gobierno ingresó un nuevo proyecto de ley que formula una indicación sustitutiva al proyecto anterior, el cual introduce ciertas modificaciones luego del intenso debate que se llevó a cabo con los diversos actores involucrados. Además, con esta indicación se separa del proyecto original lo correspondiente a las universidades estatales, que se trataría en un proyecto especial que aún no ha ingresado, de lo concerniente a la institucionalidad, regulación y financiamiento para todo el sistema.

El presente documento pretende analizar críticamente el proyecto de ley que contiene la

¹ Agradecemos el aporte en la edición y compilación de este documento a Magdalena Letelier del Centro de Políticas Públicas.

indicación sustitutiva², destacar los cambios respecto al proyecto original y hacer un aporte a la discusión sobre cómo contribuir a la construcción de un sistema de educación superior pertinente y acorde a la realidad nacional.

Para ello, se comentan aspectos relacionados con la institucionalidad, el aseguramiento de la calidad y el financiamiento y se formulan propuestas en cada uno de estos ámbitos. Para este análisis se han tomado en cuenta una serie de documentos y reflexiones que se han llevado a cabo al interior de la UC durante el último tiempo.

² Para efectos prácticos en este documento llamaremos “proyecto de ley” al actual proyecto que contiene la indicación sustitutiva ingresada a la Cámara de Diputados con fecha 7 abril de 2017 (Boletín 10.783-04). Esto sin perjuicio que en algunos párrafos se haga mención al texto previo del mismo proyecto que fue ingresado el 4 de Julio de 2016, el cual fue reemplazado íntegramente por la indicación sustitutiva.

1. Sistema de Educación Superior

1.1 Definiciones y principios

Disposiciones generales (Arts. 1-2)

En las Disposiciones Generales del nuevo proyecto de ley (artículos 1 y 2), se eliminan todas las definiciones sobre el fin de la educación superior, los principios que regirán al Sistema y sus componentes, y solo se señalan los organismos que conforman el Sistema, con una referencia especial al rol del Consejo de Rectores como asesor del Ministerio de Educación en políticas de educación superior.

Específicamente, el proyecto de ley original incluía seis artículos que describían el fin de la educación superior y los principios que la rigen, incluidos autonomía, calidad, diversidad de proyectos educativos institucionales, inclusión y libertad académica, entre otros. Adicionalmente, se entregaba una definición conceptual sobre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Nada de esto se mantiene en la versión actual³.

Si bien algunos de los contenidos del texto previo pueden ser discutibles, en la práctica había definiciones importantes sobre lo que se espera del sistema de educación superior para el país, los principios que deben regirla y el tipo de instituciones que participan en el sistema. Algunos de esos aspectos están descritos en el Mensaje de la versión

³ Cabe colegir que se mantiene vigente el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1980, del Ministerio de Educación, que fija normas sobre universidades, que en el proyecto original de 2016 se derogaba.

actual del proyecto de ley, pero no están incorporados formalmente en el articulado.

De esto se podría desprender que la versión actual carece de una visión y principios de lo que se espera del sistema de educación superior en Chile. Dado que el proyecto ofrece un nuevo marco regulatorio para el sistema, cabría esperar al menos una definición sobre su fin, cuáles son los principios que lo regirán y cuál debería ser su aporte al país, en vez de limitarse meramente a aspectos organizacionales.

Es positivo que se mantenga la declaración de provisión mixta público-privada (Artículo 1), sin embargo, las declaraciones iniciales de la valoración de lo público y de la diversidad del sistema no se expresan en propuestas visibles y más bien hay un interés prioritario y focalizado en lo estatal. El hecho de que se reserve un proyecto especial solo para las universidades estatales indica que habrá un trato preferente hacia ellas puramente en razón de su naturaleza jurídica, con lo que se pierde la oportunidad de hacer una reforma con mirada sistémica a la educación superior chilena.

Por otro lado, se destaca la relevancia que ha tenido el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) en el desarrollo del sistema universitario. Se expresa concretamente que “el Estado contribuirá a la excelencia en el desarrollo de la educación superior, de la investigación científica y tecnológica y de la creación artística por parte de cada una de las instituciones que componen el CRUCH”. Pero entonces no parece lógico que, en esa tarea promotora de la excelencia, el Estado excluya a otras universidades con igual vocación pública, solo porque no forman parte del CRUCH. Esto revela una mirada sesgada que no atiende a la calidad y diversidad, sino al año de fundación o condición jurídica.

La reforma debe tener una mirada sistémica considerando a todos sus actores más allá de la naturaleza jurídica de estos, y considerando las diversas misiones de universidades, institutos profesiones (IP) o centros de formación técnica (CFT). La diversidad de nuestro sistema educativo requiere de libertad institucional (académica, administrativa y económica), de manera que cada institución se desarrolle y participe desde su propia misión, identidad y proyecto. La vocación pública supera con creces la naturaleza jurídica de una institución o el origen fundacional. Lo público ha sido históricamente y sigue siendo más que lo estatal; lo incluye, pero lo supera en cuanto a los beneficios que el sistema de educación superior reporta a la sociedad en su conjunto.

En suma:

- El proyecto carece de una visión de lo que se espera del sistema de educación superior en Chile. Faltan definiciones sobre el fin y los principios que regirán al Sistema de Educación Superior que queremos como país.
- Se espera que la reforma tenga una mirada sistémica y considere a todos los actores, más allá de su naturaleza jurídica.

1.2 Institucionalidad

Respecto a los ámbitos institucionales, el proyecto crea la Subsecretaría de Educación Superior, el Sistema Común de Acceso a las Instituciones de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior.

Subsecretaría de Educación Superior (Arts. 3-6)

Se declara que el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría, será el órgano rector del sistema, encargado de proponer las políticas y responsable de la coordinación de los órganos del Estado que lo componen. En tal sentido, las materias relativas a la Subsecretaría de Educación Superior, en particular, las funciones y atribuciones que le corresponden, se ven reducidas en el nuevo proyecto de ley⁴. Respecto a la educación universitaria, se desprende que en esta nueva versión la Subsecretaría tendrá menos participación en la definición de las orientaciones sobre calidad.

También se eliminan otras funciones de gran relevancia para la educación, como la facultad de proponer al Ministerio políticas y programas dirigidos al fomento y desarrollo en lo relativo a la calidad y pertinencia del quehacer de las IES con las necesidades del país y sus regiones. En la misma línea, se suprime la función de generar y coordinar instancias de participación y diálogo entre las instituciones de educación superior con los gobiernos regionales y locales; la promoción entre las IES de la colaboración y transferencia de buenas prácticas, entre otros.

Una función de la Subsecretaría que se mantiene es proponer al Ministro de Educación políticas de acceso e inclusión, permanencia y titulación o graduación oportuna de estudiantes de educación superior. Estas son materias académicas de responsabilidad de las instituciones, por tanto, las políticas públicas debiesen estar orientadas a

⁴ En el caso de la educación técnico profesional, recientemente se creó un Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, que será encargado de proponer la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional, y que deberá validar los instrumentos que se utilizan para medir aprendizajes y habilidades para la formación técnico profesional.

fomentar dichos resultados, más que a proponer a las instituciones cómo lograrlos.

Asimismo, se mantienen roles importantes para esta repartición pública en materia de acceso, acreditación y financiamiento, como se verá más adelante.

En suma:

- Es positivo reducir algunas funciones y atribuciones de la Subsecretaría, sin embargo, existen materias que deberían ser de exclusiva responsabilidad de las IES, tales como implementar sus propias políticas de inclusión, permanencia y titulación oportuna de sus estudiantes.

Sistema Común de Acceso a Instituciones de Educación Superior (Arts. 7-10)

En cuanto al Sistema Común de Acceso a las IES, en el proyecto anterior se establecía que corresponde al CRUCH colaborar con la Subsecretaría en el desarrollo e implementación de este Sistema, función que se elimina en la indicación sustitutiva y se crean dos comités técnicos para definir los instrumentos de acceso: uno para el sistema universitario⁵ y otro para el técnico profesional⁶.

En el actual proyecto existe una ambigüedad en la definición de roles, ya que por una parte se señala que será la Subsecretaría quien administrará el Sistema de Acceso (artículo 7), y establecerá los procedimientos e instrumentos del Sistema de Acceso (artículo 9). Mientras que en el artículo 8 se señala que son los comités técnicos de cada

⁵ Compuesto por cinco rectores de IES pertenecientes al CRUCH, un rector de una universidad privada y el subsecretario de educación superior o quien este designe.

⁶ Compuesto por tres rectores de CFT estatales, tres rectores de IP y CFT privados y el subsecretario de educación superior o quien este designe.

subsistema los encargados de definir los respectivos instrumentos.

Además se señala que las instituciones de educación superior podrán desarrollar sus propios instrumentos –lo que se considera positivo–, pero estos deberán ser autorizados por la Subsecretaría. Lo mismo ocurre con programas especiales de acceso para promover la equidad en el ingreso de estudiantes, los cuales también deben ser autorizados por la Subsecretaría. Esto limita la autonomía y libertad de las IES.

En suma:

- No parece adecuado que las decisiones finales del sistema de admisión queden en manos de la Subsecretaría, alterando lo que hasta ahora era función del CRUCH, el cual pierde el control sobre el sistema de admisión. Si bien se crean los comités técnicos mencionados, sus roles y autonomía no quedan claros en el nuevo proyecto de ley.
- Las IES deberían poder tener mayor libertad al momento de implementar sus propios instrumentos de acceso o sistemas de admisión especial.

Superintendencia de Educación Superior (Arts. 14-59)

En el proyecto actual se especifica que le corresponderá a la Superintendencia fiscalizar que las instituciones de educación superior destinen sus recursos a los fines que les son propios de acuerdo a la ley y sus estatutos (artículo 15), lo que constituye una clarificación pertinente.

Una de sus atribuciones es fiscalizar que las instituciones de educación superior respeten los términos, condiciones y modalidades conforme a los compromisos académicos asumidos con los

estudiantes. La fiscalización de estos compromisos académicos, más allá de los contractuales, es excesivo, e incluso atenta contra la autonomía de la universidad⁷.

Para evitar este riesgo, se propone considerar entre las responsabilidades de la Superintendencia la supervisión de los compromisos “contractuales”, no los “académicos,” reconociendo que hay obligaciones académicas de las instituciones que están protegidas como derechos de los estudiantes.

También es excesiva la atribución de tener acceso a cualquier documento, libro o antecedente de forma ilimitada (artículo 16, i). En cuanto a las infracciones y sanciones, se establecen una serie de causales sancionables que podrían parecer desproporcionadas, como calificar de infracción gravísima presentar de manera tardía información (artículo 50, e), por ejemplo, sobre donaciones recibidas, pudiendo el Superintendente sancionar con la inhabilitación temporal (5 años) o a perpetuidad a un rector o rectora (artículo 54).

Finalmente, llama la atención que no se defina el perfil que debería tener el Superintendente, en términos de experiencia en regulación de servicios públicos y/o en gestión.

En suma:

- Si bien la creación de una Superintendencia aparece como una institución necesaria para fiscalizar el cumplimiento de ciertas disposiciones reglamentarias, en la práctica

⁷ Los compromisos académicos son más amplios que los compromisos contractuales y no existe claridad del alcance que podría tener en la práctica el concepto de “compromiso académico”, lo que daría pie a poder observar cualquier aspecto en el ámbito académico (como el no pasar toda la materia estipulada en el programa de un curso, o que un estudiante considere que se le ha corregido injustamente), otorgando a la Superintendencia una potestad desmesurada.

sus atribuciones son excesivas y están descontextualizadas para el quehacer de la educación superior, como por ejemplo, la atribución de fiscalizar que se cumplan los compromisos académicos con los estudiantes y el tener acceso a cualquier documento o antecedente de forma ilimitada. Para el primer punto se propone que la Superintendencia solo supervise los compromisos contractuales y no los académicos.

- Es necesario definir el perfil del Superintendente, en términos de experiencia en regulación de servicios públicos y/o en gestión.
- Teniendo como referencia la reforma que está actualmente en marcha a las Superintendencias de Valores y Seguros (SVS), y de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), se podría crear un consejo que “vigile” al superintendente para cautelar que este cumpla un efectivo rol fiscalizador, evitando que desvíe su atención a otros fines, si bien legales, pero ajenos a sus funciones básicas. Este tipo de organismo es utilizado en otros países, ya que el superintendente es una autoridad política que debería tener algún contrapeso.

Reglas y prohibiciones aplicables a instituciones de educación superior organizadas como instituciones privadas sin fines de lucro (Art. 60-77)

El proyecto de ley establece regulaciones y prohibiciones a las IES organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y no a aquellas organizadas como personas jurídicas de derecho público.

De acuerdo a la redacción del proyecto, se estaría restringiendo la posibilidad de que participen en un emprendimiento tipo *spin-offs* miembros de la institución o integrantes del Consejo Superior, (por ejemplo, decanos o representantes de los profesores). Entendiendo que esa participación se puede considerar un incentivo para el fomento de la innovación, el proyecto restringiría la posibilidad de fomentar una iniciativa que es de interés para la universidad y también para el país.

El proyecto de ley considera como personas que ejercen funciones directivas de la universidad a cualquier autoridad unipersonal, incluyendo a los directores de departamentos, lo que parece excesivo. Demás está decir que las distinciones organizacionales (escuela, carrera, unidad, departamento) no siempre tienen el mismo estatus en todas las IES.

Asimismo, preocupan las limitaciones a las vinculaciones con entidades relacionadas, lo que también puede afectar la motivación para emprendimientos tipo *spin-offs*, junto con la excesiva fiscalización de las operaciones con partes relacionadas, que pueden gravar fuertemente a las IES.

En el actual contexto de irregularidades financieras en diversos servicios del Estado, conviene identificar qué aspectos de las medidas propuestas para regular los contratos entre las instituciones y sus miembros son aplicables también a las universidades y CFT del Estado, y extenderlas a esas entidades, una vez eliminadas las restricciones que son manifiestamente desproporcionadas para unas y otras.

En suma:

- Se propone precisar el concepto de “miembros”, donde pareciera pertinente que se refiera a posibles socios o accionistas,

más que a cualquier integrante de la institución, como decanos o integrantes de los órganos académicos superiores.

- Se sugiere eximir de la restricción de participar en emprendimientos a aquellos proyectos que puedan demostrar que se trata de *spin-offs*, bajo el supuesto de que exista un desarrollo a partir de una innovación (por ejemplo, a partir de proyectos Fondecyt, Fondef u otros), y que se hayan traducido en una patente y/o licencia ad hoc.

2. Aseguramiento de la calidad

Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Art. 78)⁸

En la nueva versión del proyecto se introduce un artículo único (78) que modifica ampliamente la Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior⁹. Esto resulta positivo, por cuanto se reconoce la experiencia acumulada de más de una década de funcionamiento del sistema. A través de

⁸ Un análisis previo al título sobre aseguramiento de la calidad de la educación superior del proyecto de ley anterior (Boletín 10.783-04) se encuentra en el boletín Apuntes Legislativos N° 32: Aseguramiento de la calidad en la reforma a la educación superior, disponible en: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/apuntes-legislativos/aseguramiento-de-la-calidad-en-la-reforma-a-la-educacion-superior/>. La mayor parte de los comentarios críticos allí formulados, se mantienen plenamente vigentes.

⁹ En la versión anterior del proyecto esta ley se derogaba por completo.

este artículo único se crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación (CNED), la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y la Superintendencia de Educación Superior.

Se establece que el sistema será coordinado por un comité integrado por el Subsecretario (quien lo presidirá), el presidente de la CNA, el Superintendente y el presidente del CNED. Este Comité debe aprobar los criterios y estándares de calidad propuestos por la CNA. La composición del actual Comité de Coordinación tiene una mayor participación de funcionarios de designación política, lo cual resta autonomía académica y pone en riesgo la independencia de las IES.

El proyecto mantiene a la Comisión Nacional de Acreditación como un organismo autónomo y no como un servicio público, como se presentaba previamente. La CNA estaría compuesta por cuatro académicos universitarios, cuatro docentes de centros de formación técnica o institutos profesionales, un docente o profesional del área de la innovación designado por CORFO, un académico universitario con experiencia en investigación científica o tecnológica designado por CONICYT y dos representantes estudiantiles de instituciones de educación superior autónomas acreditadas. Estos últimos fueron incorporados en la nueva versión del proyecto¹⁰. En la designación de todos los consejeros, salvo los estudiantes, interviene el Consejo de Alta Dirección Pública (ADP).

¹⁰ El proyecto de ley permite que sean estudiantes de pregrado lo que no se condice con las funciones que deben cumplir entre las que está la acreditación de doctorados. En esta misma línea, se sugiere que en la CNA una porción de los consejeros sean doctores o tengan experiencia académica en postgrado, considerando que esta es la única instancia para acreditar doctorados.

Los consejeros duran seis años y tienen una dieta bastante más significativa que la actual. El secretario ejecutivo de la CNA también se elige por ADP y se mantiene sus funciones de acuerdo a la Ley 20.129.

Esta estructura es mejor que la propuesta en la versión previa del proyecto de ley, ya que elimina la representación corporativa en la CNA y mantiene su carácter de organismo autónomo. Previamente, se la estructuraba como un servicio público centralizado mucho más dependiente del gobierno de turno. Sin perjuicio de lo anterior, aunque la incorporación de la ADP en el proceso de selección contribuye a la idoneidad profesional de los comisionados, no elimina el eventual sesgo político en la elección final de la terna que se proponga.

En relación a la acreditación institucional, llama la atención que el artículo 15 que se propone en el proyecto omite dentro de la definición del proceso de acreditación el hecho de que esta deba hacerse en especial consideración de la autonomía de la institución y que deba verificar la existencia y aplicación de mecanismos eficaces de autorregulación. Estos dos aspectos están considerados dentro de la actual Ley 20.129 y al omitirse se interpreta que la mirada actual del proceso de acreditación es más bien de carácter rígido y controlador. En la práctica, lo que establece el proyecto es la mera existencia de políticas y mecanismos, pero no se indica que debe evaluarse su efectividad.

El proyecto mantiene a la acreditación como un proceso integral que considera la totalidad de las sedes, y de una muestra de las carreras y programas, sin especificar suficientemente la proporción y los criterios de selección de dicha muestra. Esta acreditación puede ser inviable dado el requerimiento práctico de tener decenas de pares evaluadores visitando la misma institución y sus programas. En el proyecto tampoco se precisa cuál será el contenido y profundidad de la evaluación de

los programas: ¿se acreditan?, ¿se evalúan?, ¿qué se evalúa?¹¹

Por otra parte, el proyecto de ley termina con los procesos de acreditación de carreras y programas, salvo en los casos de obligatoriedad, como es Medicina y las Pedagogías. Se desconoce cuál es la evidencia para esta decisión. Los programas de magister son omitidos totalmente, en circunstancias que para optar a Becas CONICYT se exige que estén acreditados. En ambos casos existe evidencia sobre el efecto positivo que tiene la acreditación de programas, pues contribuye a incorporar la cultura de la calidad en los equipos académicos que se vinculan directamente con el proceso de enseñanza aprendizaje. Debe tenerse en cuenta, además, que en la experiencia internacional prevalece la acreditación de programas por sobre la acreditación de instituciones. Prueba de ello son los convenios bilaterales de reconocimiento de títulos y grados entre países, para promover la movilidad profesional y académica¹².

El proyecto de ley establece cinco dimensiones de evaluación: a) docencia y resultados del proceso de formación; b) gestión y recursos institucionales; c) aseguramiento interno de la calidad; d) generación

de conocimiento, creación e innovación; y e) vinculación con el medio. De este modo, se termina con la división por áreas obligatorias y opcionales, y se avanza hacia una evaluación en todas las áreas de desarrollo de los proyectos institucionales.

Sin embargo, para ello es fundamental establecer criterios de evaluación diferenciados para universidades, centros de formación técnica (CFT), e institutos profesionales (IP). El proyecto no explicita si se les exigirá las cinco dimensiones a todos los tipos de IES.

También sorprende que la dimensión “Aseguramiento Interno de la Calidad” sea considerada como un ámbito de evaluación dissociado del resto. El aseguramiento de la calidad debiera ser concebido como un área que se inserte transversalmente en las políticas de la institución. Al distinguirla como un ámbito de evaluación separado, se corre el riesgo de que las IES generen un aparato de gestión aislado, que no permee las otras áreas de desarrollo de la institución. Finalmente, también ha sido materia de discusión el definir la investigación como un ámbito obligatorio del quehacer universitario. Sorprende, en el caso específico de la investigación, que se exija solo contar con políticas y estructuras, no con resultados.

Adicionalmente, el proyecto considera criterios y estándares de acreditación. Estos últimos son definidos como “grado o medida de cumplimiento de un criterio que una institución de educación superior debe alcanzar mediante indicadores que establecen evidencia de dicho cumplimiento”. Esta definición no es correcta, ya que el estándar es el umbral mismo y no el grado de cumplimiento de este. Más aún, el proyecto sustituye en diversas partes del texto la palabra “criterios de evaluación” por “estándares de calidad”, lo que significa en la práctica poner valores fijos a todos los criterios, rigidizando excesivamente la acreditación sin incorporar la diversidad de las instituciones ni sus

¹¹ Tal como se señala en el boletín Apuntes Legislativos N° 32 citado anteriormente, debe tenerse en cuenta que la lógica subyacente a la acreditación institucional es distinta de la que orienta la evaluación de programas de estudio. La primera suele estar más abocada a la evaluación de políticas y aplicación de mecanismos en distintos ámbitos: docencia de pregrado, postgrado, investigación, y vinculación con el medio. Los resultados de los mismos se suelen ver en forma agregada y no diferenciada por disciplina o niveles de formación. En estos últimos casos, el análisis apunta a aspectos fundamentales; la calidad de un programa se evalúa sobre la base de criterios consensuados, de modo que sus resultados constituyen evidencia que retroalimenta a los programas.

¹² Ver palabras del presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, con motivo de la Cuenta Pública 2016 (10 de mayo, 2017). Disponible en: www.cnachile.cl

estadios de desarrollo. Visto de este modo, la acreditación parece responder a una lógica de auditoría, o listas de verificación, más que a un proceso académico de mejora continua, como debiese ser.

Un aspecto puntual que incorpora el proyecto de ley, es que el Plan de Mejora debe ser aprobado por la CNA. Esto constituye una intromisión en la autonomía y capacidad de autorregulación de las instituciones, pues dicho plan forma parte del compromiso institucional y se debe considerar como parte integrante de la autoevaluación.

Finalmente, el proyecto de ley vuelve a utilizar los años de acreditación como la expresión de los resultados de la evaluación, eliminando los niveles A-B-C-D propuestos previamente, los cuales se consideraban confusos y estáticos. De este modo, se crea un continuo de 4, 5, 6, y 7 años de acreditación y una acreditación condicional por tres años. Esto en la práctica es poco operativo y sería más adecuado tener tramos discretos de acreditación cada dos años. La mantención de una escala continua produce confusión por relacionarse con una calificación y asociarse con posiciones de un ranking, lo que puede generar distorsión en el significado del resultado de un proceso de acreditación.

Además, con esta modalidad se podría poner en riesgo el principio de autonomía, dejando poca libertad a las IES. Por ejemplo, una institución con cuatro años de acreditación que aspira a mejorar su resultado, tendrá restricciones para implementar innovaciones orientadas al perfeccionamiento de su gestión. Ello porque en la práctica deberá pedir autorización para cualquier cambio, con lo que sus posibilidades para desarrollar mecanismos de mejora efectiva se ven limitadas.

En suma:

- Es valorable que se mantenga la figura de la CNA y su participación en el Comité encargado de coordinar el sistema de aseguramiento de la calidad. También es positiva la incorporación del sistema ADP en la selección de sus consejeros. Sin embargo, preocupa que en su composición predomine la participación de funcionarios de designación política, cuando debiesen prevalecer los criterios académicos para elegir a sus integrantes.
- La eliminación de acreditación de carreras y programas de magister parece ser una decisión equivocada, que no está en sintonía con la experiencia internacional comparada ni con las valoraciones positivas que se han evidenciado en la experiencia chilena.
- En caso de mantenerse la acreditación integral, debiese existir mayor claridad respecto a la proporción y criterios de selección para escoger la muestra de carreras y programas a ser evaluados durante el proceso de acreditación.
- Existe una mirada rígida de la acreditación, que no incorpora la diversidad de las instituciones ni sus estadios de desarrollo. De esta manera, la acreditación parece responder a una lógica de auditoría, o listas de verificación, más que a un proceso académico de mejora continua, como debiese ser.

3. Financiamiento

Del financiamiento institucional para la gratuidad (Arts. 79-114)

El proyecto de ley posee una mirada reduccionista, ya que el título completo limita el financiamiento institucional únicamente a la gratuidad¹³.

Varias de las disposiciones relativas al financiamiento ponen en riesgo la autonomía de las universidades. En primer lugar, la exigencia que se plantea de contar con cupos mínimos para un conjunto de estudiantes, que en el marco del sistema común de acceso, conjuga no solo la situación socioeconómica de los estudiantes sino también sus méritos académicos. Asimismo, se vulnera la autonomía si las vacantes de las carreras no pueden ser fijadas por la universidad. Las instituciones de educación deben tener la libertad para determinar el número de alumnos que van a recibir y las carreras que van a impartir.

La exigencia de aplicar políticas que permitan el acceso equitativo y de contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables para su retención¹⁴ implica costos importantes para lograr el apoyo y acompañamiento correcto. Por otro lado, dado que

¹³ Más aún, en la versión previa del proyecto de ley se establecía un fondo de desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística (FICA) que constituiría un aporte sustantivo al financiamiento basal. Esta iniciativa ya no es parte del actual proyecto.

¹⁴ “Aplicar políticas, previamente autorizadas por la Subsecretaría de Educación Superior, al menos un año antes de la solicitud respectiva, que permitan el acceso equitativo de estudiantes; y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que al menos el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de mejores ingresos del país” (Artículo 80, letra d).

el sistema de ingreso a la universidad se caracteriza por que el alumno elige la universidad y no la universidad al alumno, lo que está sujeto en gran medida al resultado de los sistemas de selección existentes (PSU), no es posible garantizar la participación de alumnos de algún decil específico.

En la nueva versión del proyecto se mantiene el criterio de entregar un aporte por gratuidad a los alumnos elegibles de acuerdo a una estimación basada en grupos de carreras definidos por la Subsecretaría, considerando los costos, tamaños, ubicación geográfica y años de acreditación. Los valores se establecerán cada cinco años y deberán ser visadas por el Ministro de Hacienda.

Aún existen dudas respecto a la figura más idónea para definir los aranceles. No debería ser un órgano de Gobierno (la Subsecretaría) el encargado de definirlos, ya que se presta para arbitrariedades. La Comisión de Expertos¹⁵ que el proyecto incorpora es la que define las bases metodológicas para el cálculo de aranceles y debe ser también la que establece los aranceles, derechos de matrícula y titulación. Los aranceles se fijan por cinco años¹⁶, con reajustabilidad por el IPC (artículo 91). Esta Comisión debiese tener mayor autonomía respecto a la definición de los aranceles, así como las instituciones de educación superior deberían tener mayor participación en esta discusión.

Los aranceles deben cubrir al menos el nivel de financiamiento actual y debe haber margen para que en el transcurso del período de cinco años se puedan modificar en virtud de cambios en los costos, o inversiones e innovaciones que la institución contemple en el marco de su plan de desarrollo. Además, dado el alto número de carreras en instituciones acreditadas (9.505) y los respectivos aranceles regulados, la metodología de cálculo hará

¹⁵ Párrafo 3º, artículos 93-100.

¹⁶ Y deberán ser visadas por el Ministro de Hacienda.

inevitable que los aportes para financiar la gratuidad en muchos casos cause brechas financieras que obliguen a bajar costos y forzar un deterioro en la calidad. La evidencia conocida de los aranceles regulados para los estudiantes de los cinco primeros deciles durante el 2016 y 2017, cuyos montos no cubrieron los aranceles reales, pone de manifiesto que estas aprensiones sobre posibles déficits tiene sustento en la práctica, y como el número de estudiantes aumenta al incorporar a deciles de ingresos medios, el problema crece en magnitud.

El proyecto establece, además, que el sexto decil se incorpora el año 2018 a la gratuidad en tanto que los deciles restantes (7 al 10) lo hacen en la medida en que los ingresos estructurales del fisco representen un porcentaje del PIB tendencial del país. Como dichos deciles concentran la mayor proporción de estudiantes del sistema, la brecha financiera irá creciendo, obligando a las instituciones de mayor prestigio y con mayores costos a bajar la calidad para adecuarse a las nuevas condiciones de financiamiento.

Asimismo, en la transición las instituciones que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán, entre otros requisitos, regirse por la regulación de aranceles para los estudiantes sin gratuidad de los deciles 7, 8 y 9, siendo libre el decil 10. Esta regulación no debiera abarcar a dichos estudiantes, sino que solo debiera asociarse a aquellos sujetos a gratuidad. La extensión de techos máximos de cobro hacia el resto de los deciles es una nueva amenaza a la autonomía financiera y académica. Como se ha dicho, la fijación de los montos de aportes por la gratuidad por alumno/carrera/universidad posiblemente genere brechas de financiamiento en muchas IES de mayor calidad si es que no cubren exactamente los costos de la docencia. Esta amenaza se extiende si se amplía la regulación hacia al resto de los estudiantes.

Por otra parte, la fijación de la duración de las carreras para definir los aportes de la gratuidad también tiene un impacto financiero significativo, porque lo más frecuente es que los estudiantes se demoren más de lo que duran oficialmente las carreras. Se establece que en el primer año que supere la duración oficial se suspenderá la gratuidad, donde el 50% lo pagará el alumno y el 50% restante será de cargo para la institución. Si el alumno se demora más de un año, se podrá cobrar el arancel total, pero no el arancel real, sino el regulado. Al no poder cobrar el arancel real a dichos alumnos, no solo se genera una brecha por estudiante, considerando el alto nivel de retraso en la graduación que existe en la educación superior en Chile, sino que también representa un costo inviable de asumir para la institución. Por otro lado, atenta contra la calidad, pues podría incentivar a graduar a alumnos en duración nominal a pesar de no tener el nivel académico suficiente, a fin de evitar incurrir en un costo excesivo para la universidad.

Sobre la transferencia de recursos para la gratuidad, quedan dudas respecto a la fórmula a utilizar, que se basa en información del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula considerando el volumen de estudiantes de años anteriores, en lugar de hacerlo en base a la realidad. Esto puede ser crítico, especialmente en períodos en que no se esté en régimen o en períodos de crecimiento, pues se recibirán aportes por gratuidad por un menor número de estudiantes de los que realmente hay o se asignarán en base a valores que pueden quedar desactualizados debido a cambios del entorno.

Una alternativa más adecuada es entregar los aportes de gratuidad en base a la matrícula real de cada año y a un esquema de transferencia de recursos a las IES oportuno para evitar el endeudamiento operacional de ellas a través del sistema financiero.

En suma:

- El proyecto de ley posee una visión muy reducida en lo referido al sistema de financiamiento de la educación superior, restringiéndolo únicamente a la gratuidad, careciendo de una mirada amplia y sistémica.
- Es indispensable que una propuesta que supone un avance hacia mayor gratuidad contemple paralelamente un fondo de aportes basales que compense a las instituciones que financian parte de los gastos de investigación con los aranceles. Es el único modo de evitar que el modelo propuesto castigue a aquellas instituciones que lideran en materia de aportes a la investigación e innovación.
- La Comisión de expertos para regular los aranceles debiese tener mayor autonomía respecto a la definición de estos. Adicionalmente, las instituciones de educación superior deberían tener mayor participación en este proceso.
- Los aranceles regulados deben cubrir al menos el nivel de financiamiento actual y debe haber margen para que en el transcurso del período de cinco años se puedan modificar en virtud de cambios en los costos, o inversiones e innovaciones que la institución contemple en el marco de su plan de desarrollo.
- Durante la transición debe mantenerse la libertad de aranceles reales para los alumnos sin gratuidad y debe contemplarse un sistema de becas y créditos contingentes al ingreso.

Conclusiones¹⁷

La educación superior debe ir más allá de entregar conocimientos o información. Su misión es promover y facilitar el desarrollo integral de la persona, permitiéndole buscar la verdad en todos los campos del saber, y avanzar hacia un conocimiento nuevo y sustentable, contribuyendo al bien común de la sociedad. La educación ha de ser el medio que permita a las personas formarse como seres auténticamente libres y acceder a oportunidades de progreso espiritual y material. Esto se logra con proyectos institucionales autónomos, expresión de la pluralidad y diversidad de una sociedad con múltiples intereses y realidades territoriales, y que tienen derecho a obtener del Estado, bajo ciertas condiciones generales, recursos públicos que apoyen sus tareas de interés público.

En ese contexto, el actual proyecto de ley de reforma a la educación superior ingresado por el Ejecutivo en abril de 2017, luego de largos meses de discusión y de la elaboración de innumerables minutas, documentos de trabajo y proyectos tentativos, no ofrece una solución efectiva ni una visión integral de lo que debiese ser el sistema de educación superior en Chile.

En términos de institucionalidad, regulación, aseguramiento de la calidad y financiamiento, este nuevo proyecto representa una gran desilusión y contiene una serie de elementos que pueden restringir la autonomía de las IES.

¹⁷ Además de lo expuesto previamente, estas conclusiones toman elementos de la columna de opinión del rector de la UC Ignacio Sánchez publicada en el diario El Mercurio el 4 de mayo de 2017, disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/05/04/50793/Un-proyecto-que-no-cambia.aspx>

En concreto, sobre la institucionalidad, no hay mención a mecanismos para la incorporación de nuevas instituciones al CRUCH y se mantiene un sistema de admisión administrado por la Subsecretaría, la cual sigue teniendo funciones y atribuciones que debiesen ser de responsabilidad de las IES -como la implementación de sus propias políticas de inclusión, permanencia y titulación oportuna, y la definición de sus propios instrumentos o programas especiales de acceso, sin la autorización de la Subsecretaría. Lo mismo ocurre con la Superintendencia, cuyas acciones son muy restrictivas y atentan contra la autonomía de las universidades.

En cuanto al aseguramiento de la calidad, es valorable la mantención de la CNA como organismo encargado de la acreditación, pero preocupa el sesgo político en la designación de los funcionarios, poniendo en riesgo la independencia y autonomía académica de las IES. El proyecto elimina la acreditación de carreras y programas, decisión que no se condice con la experiencia internacional y el beneficio que ha reportado a las instituciones para mejorar la calidad de la formación. Si bien es positiva la incorporación de todas las dimensiones de evaluación en el proceso, es necesario establecer criterios diferenciados para universidades, CFT e IP. Finalmente, en el articulado predomina una mirada rígida de la acreditación, respondiendo a una lógica de lista de verificación más que a un proceso académico de mejora continua.

Con respecto al financiamiento, el proyecto posee una visión reduccionista, limitándose a la gratuidad y excluyendo elementos importantes del financiamiento a la educación superior. Con las exigencias que ahí se establecen, se continúa vulnerando la autonomía de la universidad, al imponer las vacantes de las carreras, los aranceles y la exigencia de aplicar políticas de acceso equitativo y de programas de apoyo para la retención de estudiantes vulnerables. Esto amenaza también la estabilidad financiera de las instituciones de educación superior. Se debe planificar una política de gratuidad focalizada en los más vulnerables, con aranceles calculados en base a los costos reales de las universidades de mayor calidad.

Existen otros elementos prioritarios del sistema de educación superior que quedan fuera de este proyecto, como la atención a las universidades regionales o a la educación técnico-profesional, así como la preocupación por la investigación, innovación y transferencia de conocimiento, aspecto que debiese ser fundamental en un proyecto que mire al futuro desarrollo del país.

En definitiva, nuestro país requiere una real actualización de su marco regulatorio en torno a la educación superior. Sin embargo, para ello es necesario seguir avanzando hacia una normativa pertinente y que nos acerque al mundo desarrollado, en relación con sus objetivos, alcances y metas a lograr.