

25 años
FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#1708
Edición

MIRADA POLITICA

MAYO
2017

PROYECTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR:

LA AUTONOMÍA EN JAQUE





Foto: www.emol.cl

INTRODUCCIÓN

El pasado lunes 17 de abril, la sala de la Cámara de Diputados finalmente aprobó la idea de legislar sobre el Proyecto de Ley de Educación Superior. Después de un inesperado rechazo en la Comisión Técnica (educación) y tras más de nueve meses de discusión, esta última reforma educacional del Gobierno entra en tierra derecha para comenzar a ser discutida en detalle.

A continuación, se presenta un resumen de la indicación sustitutiva presentada por el Ejecutivo y un análisis sobre la propuesta.

I. DETALLES DE LA INICIATIVA¹

De acuerdo a lo señalado en el mensaje, los objetivos generales de este Proyecto son:

1. Consolidar un Sistema de Educación Superior
2. Dar garantías de calidad y resguardo de la fe pública
3. Promover la equidad e inclusión
4. Fortalecer la educación técnico profesional
5. Fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Para lo anterior, el Proyecto propone la creación de una serie de nuevas instituciones, especializadas en educación superior y de nuevas políticas para el sistema. Las describimos a continuación:

¹ Antecedentes obtenidos del Mensaje que da origen a la indicación sustitutiva

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La Subsecretaría de Educación Superior será la “*colaboradora directa del Ministro de Educación en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas para la educación superior, especialmente en materias destinadas a su desarrollo, promoción y mejoramiento continuo, tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional*”.

Destacan dentro de las principales funciones y atribuciones de la Subsecretaría las siguientes:

- a) Proponer al Ministro de Educación las políticas en materias de educación superior, tanto para el subsistema universitario como técnico profesional.
- b) Proponer al Ministro políticas de acceso e inclusión, permanencia y titulación o graduación oportuna de estudiantes de la educación superior.
- c) Administrar el procedimiento de otorgamiento y revocación del reconocimiento oficial del Estado a las instituciones de educación superior.

La Subsecretaría de Educación Superior en consecuencia, juega un rol esencial al momento del reconocimiento de estas instituciones y de la elaboración de las políticas para la educación superior. Esto puede resultar problemático, pues al ser el Estado quien financie a estas instituciones, terminará buscando controlar no sólo estos aspectos, sino también lo relativo a su administración, políticas educativas, distribución de recursos, entre otros. En consecuencia, en este esquema la Subsecretaría de Educación Superior terminaría adquiriendo un poder excesivo de control sobre las instituciones y las políticas que deberán desarrollar.

SISTEMA COMÚN DE ACCESO A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Otra de las modificaciones que introduce este proyecto es la creación de un Sistema común de acceso a las Instituciones de Educación Superior que establecerá los procesos e instrumentos para la postulación, admisión y selección de estudiantes a las instituciones de educación superior.

Este Sistema de Acceso será obligatorio para las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban recursos públicos que tengan por objeto el pago del arancel o derechos de matrícula de estudiantes, o instrumentos de financiamiento estudiantil que cuenten con la garantía del Estado. El resto de las instituciones podrán adscribir voluntariamente al Sistema de Acceso, en cuyo caso deberán solicitarlo a la Subsecretaría.

SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Uno de los aspectos más cuestionados de la presente iniciativa son las excesivas atribuciones que se otorgan a la nueva Superintendencia de Educación Superior. A continuación, se entrega un resumen de éstas.

- a) Fiscalizar que las instituciones de educación superior, sus organizadores, controladores, miembros o asociados, socios, propietarios, fundadores, representantes legales y quienes ejerzan funciones directivas, según corresponda, cumplan con las normas aplicables vigentes.
- b) Fiscalizar el mantenimiento de los requisitos o condiciones que dieron lugar al reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior.
- c) Supervisar la viabilidad financiera de las instituciones de educación superior.
- d) 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.
- e) Investigar y resolver las denuncias que se presenten en materias de su competencia.

SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El Sistema estará integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior.

A éste le corresponderá:

- a) El desarrollo de políticas que promuevan la calidad, pertinencia, articulación, inclusión y equidad en el desarrollo de las funciones de las instituciones de educación superior.
- b) El licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior, que actualmente corresponde al Consejo Nacional de Educación.
- c) La acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas y la acreditación de carreras o programas de pregrado y postgrado.
- d) La fiscalización del cumplimiento, por parte de las instituciones de educación superior, de las normas aplicables a dicho sector, en especial de la obligación de destinar sus recursos al cumplimiento de sus fines, así como la supervisión de su viabilidad administrativa y financiera, y del cumplimiento de los compromisos académicos con sus estudiantes.

SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Otra de las modificaciones que introduce este proyecto, es que la acreditación institucional pasa a ser obligatoria para las instituciones de educación superior autónomas.

Si bien la indicación sustitutiva presentada por el Gobierno mantiene la lógica de años de acreditación actual, la iniciativa modifica las consecuencias de contar con una mayor o menor certificación.



Foto: www.duna.cl

En primer lugar, se crea una nueva categoría de acreditación condicional para aquellas instituciones de educación superior que no presenten un nivel de cumplimiento aceptable de los estándares de calidad, pero que a partir de los antecedentes examinados sea factible concluir que éstas puedan subsanar el incumplimiento de dichos estándares dentro de tres años.

Por otra parte, aquellas instituciones que cuenten con cuatro años de acreditación institucional, deberán solicitar autorización a la Comisión Nacional de Acreditación para abrir nuevas sedes, o impartir nuevas carreras o programas de pregrado en áreas del conocimiento distintas a aquellas evaluadas en el último proceso de acreditación al que se sometió la institución de educación superior.

ACREDITACIÓN	IMPLICANCIAS
2 años	Nombramiento de un administrador provisional. Se congela matrícula de nuevos estudiantes. Además, se somete a las mismas restricciones de la acreditación condicional.
3 años	Acreditación condicional. La institución no podrá impartir nuevas carreras o programas de estudio, ni abrir nuevas sedes, ni aumentar el número de vacantes en cada carrera.
4 años	Deberá solicitar autorización para abrir nuevas sedes o para impartir nuevas carreras o programas en áreas distintas a aquellas evaluadas.
5 años o más	Gozarán de autonomía para impartir carreras o programas y abrir nuevas sedes.

FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GRATUIDAD

Sin duda, la principal promesa de campaña de este Gobierno en materia educacional fue la gratuidad de la educación superior. Con una promesa original de alcanzar la gratuidad universal en un período de 6 años, muchos chilenos entregaron su voto a la Nueva Mayoría esperanzados este cambio radical del sistema.

Bajo este contexto, y con el objetivo de avanzar progresivamente a la gratuidad, aquellas instituciones que deseen adscribir a este financiamiento deberán:

- a) Contar con cuatro o más años de acreditación institucional.
- b) Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, corporaciones de derecho público o cuya personalidad derive de éstas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley.
- c) Estar adscritas, al menos un año antes de la solicitud respectiva, al Sistema Común de Acceso a las Instituciones de Educación Superior.
- d) 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 menores ingresos del país.

Las instituciones de educación superior estatales que cumplan los requisitos anteriores accederán a este financiamiento por el solo ministerio de la ley, sin tener que postular a éste.

La Subsecretaría de Educación Superior será la encargada de determinar un monto anual expresado en pesos para las instituciones que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad. Dicho monto considerará la información del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula. Asimismo, deberá tener en consideración el volumen de estudiantes de cada institución, considerando la información de a lo menos los tres últimos años.

Por su parte, las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Regirse por la regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación.
- b) Regirse por la regulación de vacantes establecidas en esta ley.
- c) Otorgar estudios gratuitos.

En palabras de los rectores de la Universidad Diego Portales y Universidad Alberto Hurtado, este sistema resulta completamente insatisfactorio para las universidades privadas, y especialmente aquellas que no forman parte del CRUCH o del G9, pues el Gobierno espera que estas universidades “sostengan la gratuidad sacrificando bienes – investigación, vínculos con el medio, actividad editorial – que les ha costado años construir”, actividades que se financiaban, antes de la implementación de la gratuidad, con los ingresos provenientes de aranceles.

“Y es que, en efecto, la transferencia por concepto de gratuidad que el Gobierno efectúa (y que el proyecto de reforma no intenta modificar) no solo está por debajo de los aranceles, sino que no incluye ningún financiamiento para investigación. Es verdad que la glosa presupuestaria consulta un financiamiento nominalmente destinado a ella, pero la verdad es que ese ítem no logra compensar ni el AFI que se suprimió ni la diferencia entre lo que percibían y los actuales aranceles regulados”.

BENEFICIARIOS DE LA GRATUIDAD

Las instituciones que accedan al financiamiento institucional deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que, de acuerdo a la condición socioeconómica que la ley disponga, cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser chileno; extranjero con permanencia definitiva; o extranjero con residencia, y respecto a éste último caso, que haya cursado la enseñanza media completa en Chile.
- b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile.

En caso de estudiantes que realicen cambios de carre-

ras o programas de estudio dentro de una institución de educación superior o entre instituciones que acceden al financiamiento institucional, éstas mantendrán su obligación de otorgarles estudios gratuitos sólo respecto del cambio de la primera carrera o programa de estudios a otra.

Si la permanencia de un estudiante que cumple con los requisitos para acceder a estudios gratuitos en una institución de educación superior que recibe el financiamiento institucional excede el plazo de la obligación de otorgar estudios gratuitos, la institución podrá cobrar a dicho estudiante de conformidad a lo dispuesto a continuación:

- a) En caso que el tiempo de permanencia exceda hasta un año sobre el plazo de la obligación de la institución, ésta solo podrá cobrar al estudiante hasta el 50% del valor de la suma del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula correspondientes al período adicional a dicho plazo.
- b) Si el tiempo de permanencia excede más de un año sobre el plazo de la obligación de la institución, ésta podrá cobrar al estudiante hasta el total del valor de la suma del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula correspondientes al período adicional al señalado en la letra a).

TRANSICIÓN PARA LA GRATUIDAD

Al igual que en el proyecto original, la gratuidad universal anunciada por la Presidenta presenta una gradualidad sujeta a ciertas condiciones económicas del país. A continuación, se entrega un resumen de los plazos y condiciones para avanzar en una mayor cobertura de educación superior.

- a) Desde el año 2018 hasta el año en que se verifique lo dispuesto en la letra siguiente, las instituciones de educación superior deberán otorgar estudios gratuitos a sus estudiantes, siempre que dichos estudiantes provengan de los hogares pertenecientes a los seis primeros deciles de menores ingresos de la población del país.
- b) A partir del año siguiente a aquel en que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron



Foto: Agencia Uno

al menos un 23,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años inmediatamente precedentes, las instituciones de educación superior deberán otorgar estudios gratuitos a sus estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los siete primeros deciles de menores ingresos de la población del país.

c) A partir del año siguiente a aquel en que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron al menos un 24,5% respecto del PIB Tendencial del país, en los dos años inmediatamente precedentes, las instituciones de educación superior deberán otorgar estudios gratuitos a sus estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los ocho primeros deciles de menores ingresos de la población del país.

d) A partir del año siguiente a aquel en que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron al menos un 26,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años inmediatamente precedentes, las instituciones de educación superior deberán otorgar estudios gratuitos a sus estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los nueve primeros deciles de menores ingresos de la población del país.

e) A partir del año siguiente a aquel en que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron al menos un 29,5% del PIB tendencial del país, en los dos años inmediatamente precedentes, las instituciones de educación superior deberán otorgar

estudios gratuitos a todos sus estudiantes.

Como se observa, tal como lo anunció la Ministra del Piano en una muy poco acertada confesión, la gratuidad universal *“Va a depender de si a los chinos les está yendo bien, y de si van a comprar cobre a buen precio”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, durante el período de transición a la gratuidad universal las instituciones de educación superior podrán cobrar como máximo los derechos básicos de matrícula y el arancel regulado más un porcentaje adicional de éstos, fijados para la carrera o programa de estudio respectivo. La determinación del porcentaje adicional se establecerá según la condición socioeconómica del estudiante de la forma que sigue:

a) Aquellos estudiantes que provengan de hogares que pertenezcan a los primeros siete deciles de menores ingresos del país: hasta un 20%.

b) Aquellos estudiantes que provengan de hogares que pertenezcan al octavo y noveno decil de menores ingresos del país: hasta un 60%.

c) A aquellos estudiantes que provengan de hogares pertenecientes al décimo decil, no se les aplicarán las limitaciones anteriores.

II. COMENTARIOS AL PROYECTO

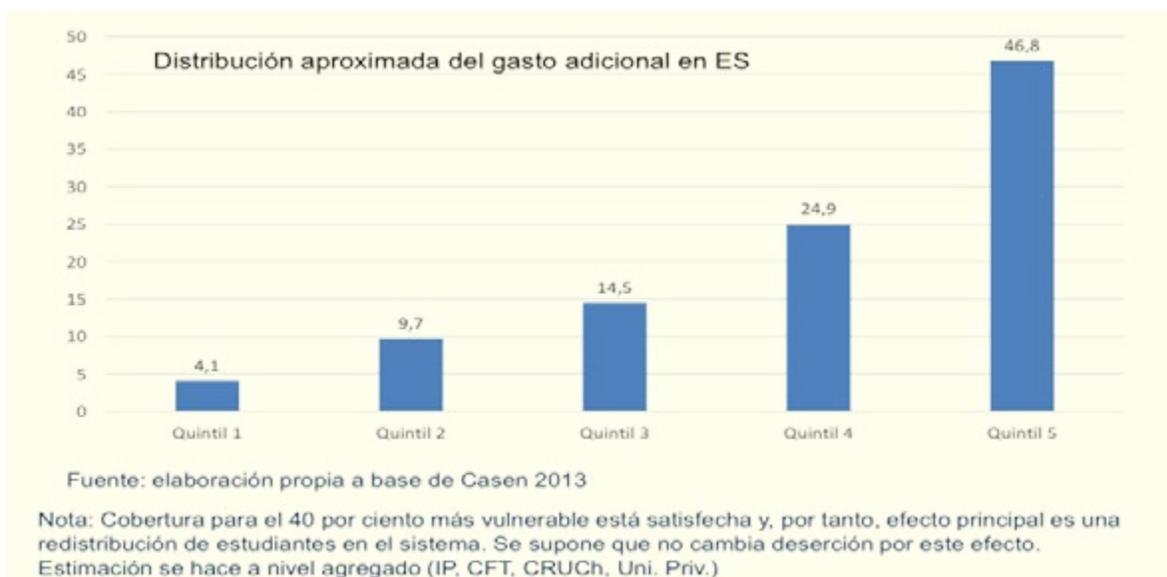
Observando el detalle del proyecto, existen algunos aspectos que resulta importante analizar. En primer lugar, tal como lo señaló el Consejo Nacional de Educación (CNED), uno de los aspectos críticos de esta iniciativa es la autonomía de las instituciones de educación superior (IES). Según el CNED, el Proyecto “*Establece que la autonomía es uno de los principios del Sistema de Educación Superior; sin embargo, las normas específicas del proyecto no la concretan, más bien la tensiona. Algunos ejemplos:*

- *Exceso de control de los organismos del Estado sobre las IES*
- *Sistema de admisión administrado por la Subsecretaría y limitada participación de las IES*
- *Restricción a la apertura de sedes, carreras y programas, en relación con el nivel de acreditación ².*

De esta forma, uno de los principales déficits de esta iniciativa dice relación con la injerencia que tendrá el Estado en el desarrollo de las instituciones. Un Estado con mayor poder de intervención en las instituciones

a través del Sistema común de acceso, del sistema de financiamiento y de la Superintendencia de Educación Superior, es el principal foco que plantea este Proyecto. Lo anterior, no deja de ser preocupante toda vez que el sistema de educación superior nacional se ha caracterizado por la autonomía que otorga a las instituciones, permitiendo con esto el surgimiento de una diversidad de instituciones que enriquecen el sistema. No cabe duda que muchas de estas instituciones requieren de un mayor control del Estado, sin embargo, el Proyecto le entrega atribuciones excesivas. Por ello, es necesario construir un sistema que apoye a las instituciones y asegure a los estudiantes que la formación que recibirán en ellas sea de calidad.

Otro de los puntos cuestionados en esta iniciativa es la insistencia del Gobierno por avanzar en una política tan regresiva como es la gratuidad para la educación superior. Tal como se observa en el siguiente gráfico, el grueso del gasto adicional que genera la gratuidad se destinará al pago de arancel de los estudiantes con mayores ingresos. Lo anterior se explica por el nivel de acceso de este grupo a la educación superior, el que se acerca a un 90%, presentando un fuerte contraste frente al 20% de los estudiantes más vulnerables que acceden a ella. Así, el mayor gasto estatal que se genere producto de la gratuidad se concentrará en quienes menos lo necesitan.



Fuente: CEP Chile

² Presentación hecha por el Presidente del CNED ante la Comisión de Educación de la Cámara

Los rectores de la UDP y UAH afirman en su columna anteriormente citada que *“la inclusión no puede ser a costa de sacrificar la calidad”*. Luego agregan que si el sistema continúa así, *“nuestras universidades no podrán adherir nuevamente a ese programa”, ya que de lo contrario se les estará transformando en “universidades meramente docentes, asistenciales, y a prescindir de las comunidades académicas destinadas a la investigación que ha costado años formar”*.

Esto no sólo perjudica a las casas de estudios, sino que también a los mismos estudiantes que se ven “beneficiados” de la gratuidad, ya que carece de sentido garantizarles un acceso gratuito a una institución cuya calidad académica y de investigación se verán gravemente afectadas por un proyecto como este.

Como se evidencia, el propósito del Gobierno de alcanzar la gratuidad sin afectar a la calidad de la educación, es una mera utopía imposible de realizarse, y no por falta de dinero sino más bien porque no se están poniendo los incentivos correctos, y se están repartiendo los recursos de modo ineficiente.

Finalmente, es importante hacer referencia al Proyecto de Ley que regulará de forma paralela a las Universidades Estatales (compromiso adquirido por el Gobierno con sus parlamentarios para poder destrabar la tramitación de la iniciativa en comento). Es relevante tener este elemento adicional a la vista, toda vez que éste podría acrecentar la discriminación positiva con

que el Gobierno pretende abordar a sus instituciones. Discriminación que, dicho sea de paso, ha demostrado estar por sobre criterios de calidad que se preocupen de entregar una buena educación a los estudiantes.

Como se observa, la iniciativa en comento presenta una serie de déficits que resulta muy poco probable que puedan ser mejorados en su discusión en particular, considerando que el grueso de los parlamentarios oficialistas ha manifestado su intención su presentar indicaciones que endurezcan el Proyecto, aumentando la injerencia del Estado e impulsando la participación de organismos políticos en decisiones meramente técnicas.

No cabe duda que se debe mejorar la actual institucionalidad de la Educación Superior. Casos como la Universidad del Mar no deben repetirse en el sistema, sin embargo, se debe preguntar hasta dónde se está dispuesto a avanzar en el poder que se le entrega al Estado. Si bien para muchos, el Estado es lo más cercano a una divinidad, muchos creen que éste debe tener un actuar limitado y debe entregar las garantías necesarias para que los privados puedan desarrollar proyectos educativos que permitan diversificar el sistema. Por ello, resulta peligroso tener este Gran Hermano de la Educación Superior, el cual, de no ser contenido en la tramitación del Proyecto, podría llenar de cámaras a las distintas instituciones de educación superior.



Capullo 2240, Providencia.

www.jaimeguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)