

A PROPÓSITO DE LA PROPUESTA DE CREAR NUEVAS INSTITUCIONES ESTATALES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet contiene entre sus propuestas, la creación de dos universidades estatales (en las regiones de O'Higgins y Aysén) y una red de centros de formación técnica (CFT) en cada una de las regiones del país. Hasta hoy no ha habido una discusión profunda respecto a qué se espera de estas instituciones de educación superior y cuál es el diagnóstico que sustenta su creación. El presente documento busca entregar cifras que permitan entender de mejor manera el contexto en que se encuentra la educación superior, describe el proceso vigente para abrir y operar una institución y plantea una serie de interrogantes que deben ser resueltas antes de la creación de estas nuevas instituciones.

A propósito de la propuesta de crear nuevas instituciones estatales de Educación Superior

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet contiene entre sus propuestas, la creación de dos universidades estatales (en las regiones de O'Higgins y Aysén) y una red de centros de formación técnica (CFT) en cada una de las regiones del país. La creación de estas dos universidades, así como los primeros cinco CFT son parte de los compromisos para los primeros 100 días de gobierno.

Hasta hoy no ha habido una discusión profunda respecto a qué se espera de estas instituciones de educación superior y cuál es el diagnóstico que sustenta su creación. El presente documento busca entregar cifras que permitan entender de mejor manera el contexto en que se encuentra la educación superior, describe el proceso vigente para abrir y operar una institución y plantea una serie de interrogantes que deben ser resueltas antes de la creación de estas nuevas instituciones.

I. Contexto

El sistema de educación superior en Chile es altamente diverso donde conviven instituciones universitarias y técnicas de propiedad del Estado y de privados, que pueden o no recibir aportes directos del Fisco. Cada una de estas instituciones tiene misiones institucionales heterogéneas. Actualmente hay un total de 165 instituciones en funcionamiento las que incluyen 61 CFT, 44 institutos profesionales (IP) y 60 universidades. En opinión de la OECD y el Banco Mundial (2009) esta es una de las principales virtudes de nuestro sistema dado que permite hacerse cargo de múltiples necesidades y permite el acceso de un grupo amplio de estudiantes.

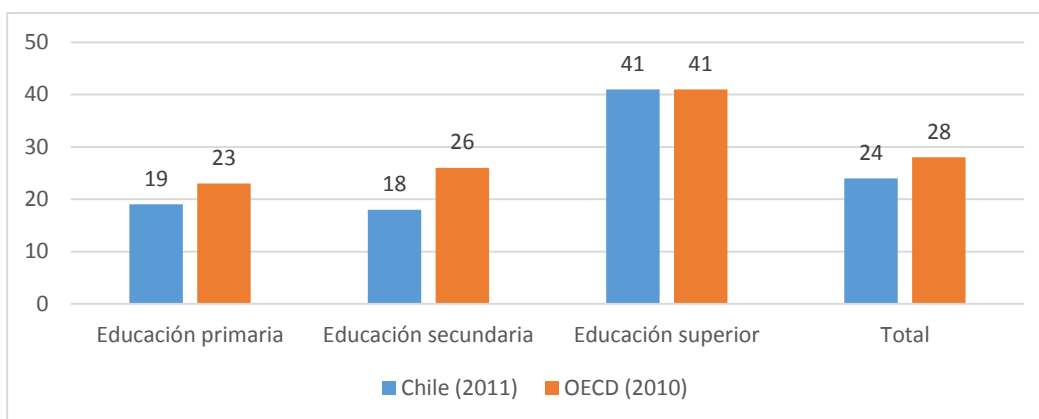
En 2013, una matrícula de más de 1.180.000 estudiantes asistía a la educación superior. Ello corresponde, según la encuesta CASEN (2011) a una cobertura neta de 33,3% y una cobertura bruta de 45,8%¹. En un contexto internacional, Chile presenta una tasa de cobertura para jóvenes entre 20 y 29 años de 27%, similar a la que presenta el promedio de países de la OECD (28%) y superior al que presentan economías más desarrolladas que la nuestra como Gran Bretaña, Suiza y Francia².

Estos datos demuestran que el principal desafío de la educación superior en nuestro país tiene relación con elevar la calidad más que crecer en cobertura. Por otra parte, es cuestionable poner la prioridad en la inversión en educación superior teniendo en cuenta el impacto que genera en igualdad de oportunidades la educación inicial y las brechas que actualmente presenta nuestro país en los diversos niveles educativos respecto a los países más desarrollados como se muestra en el siguiente gráfico. En él se muestra claramente el desafío por aumentar el gasto en educación secundaria, el que presenta una mayor brecha respecto a la inversión que se realiza en los países miembros de la OECD.

¹ La cobertura bruta considera al total de personas en la educación superior sobre el total de personas entre 18 y 24 años de edad. En cambio, la cobertura neta considera a las personas que asisten a educación superior y que tienen entre 18 y 24 años de edad sobre el total de personas en ese mismo rango etario.

² Fuente: Education at a Glance (2013).

Porcentaje de gasto anual por estudiante según PIB per cápita



Fuente: Education at a Glance (2013)

II. Situación de la educación superior en las regiones de Aysén y O'Higgins

En el caso de las regiones donde se pretenden instalar nuevas instituciones universitarias, todas cuentan con sedes de otras casas de estudio estatales funcionando en su territorio. Lo mismo sucede con instituciones de educación superior no universitarias. Por otra parte, los datos regionales demuestran que no existe una relación causal entre la existencia de una universidad estatal en la región y alta cobertura. Finalmente, de implementarse esta medida la región de Los Ríos sería la única que no tendría presencia de una universidad estatal ¿qué justifica que esta decisión?

A continuación se muestra las principales características de las universidades que funcionan en las mencionadas regiones.

1. Región de O'Higgins.

Nombre	¿Estatal?	¿Miembro del CRUCH?	¿Acreditada?	Matrícula 2013	Variación matrícula (2007 - 2013)
U. Arturo Prat	Sí	Sí	Sí	6	-99%
U. de Aconcagua*		No	No	969	27%
U. de Los Lagos*	Sí	Sí	Sí	1	-100%
U. de Talca*	Sí	Sí	Sí	166	27%
U. del Mar		No	No	343	-45%
U. La República		No	No	485	184%
UMCE	Sí	Sí	Sí	123	-54%
U. T. Federico Santa María**		Sí	Sí	317	7825%
U. Tecnológica INACAP		No	Sí	2090	242%
UTEM	Sí	Sí	Sí	21	-86%

Fuente: SIES

* Considera variación 2009 - 2013

** Considera variación 2008 - 2013

Del cuadro anterior, se observa que de las cinco universidades estatales presentes en la región de O'Higgins, cuatro han tenido problemas para hacer atractivos sus proyectos educativos en la zona. El caso del cierre de la sede San Fernando de la UTEM es el caso más conocido.

Por otra parte, el SIES reporta que para 2013 existen en la región tres centros de formación técnica (dos de ellos acreditados) y ocho institutos profesionales (uno estatal dependiente de la Universidad de los Lagos y otros seis con acreditación institucional vigente) que atienden a una matrícula total de casi 22 mil alumnos.

2. Región de Aysén

Nombre	¿Estatal?	¿Miembro del CRUCH?	¿Acreditada?	Matrícula 2013	Variación matrícula (2007 - 2013)
U. Austral*	No	Sí	Sí	191	810%
U. de Los Lagos**	Sí	Sí	Sí	3	-97%
U. Tecnológica INACAP	No	No	Sí	288	206%

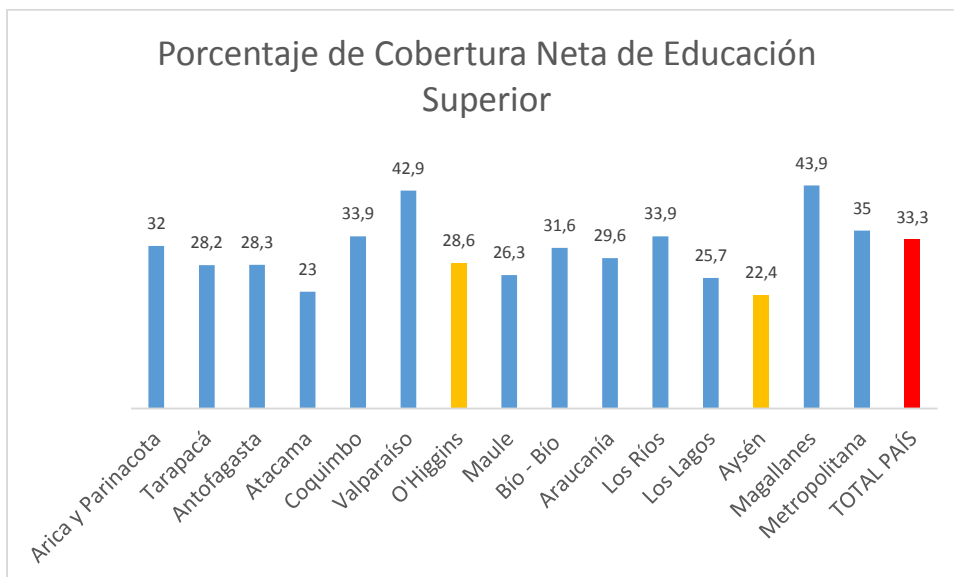
Fuente: SIES

* Considera variación 2011 - 2013

** Considera variación 2009 - 2013

Por otra parte, el SIES reporta que para 2013 existen en la región dos centros de formación técnica (uno de ellos acreditado) y dos institutos profesionales (uno estatal dependiente de la Universidad de los Lagos y otro que cuenta con acreditación institucional vigente) que atienden a una matrícula total de cerca de 1.200 estudiantes.

En términos de cobertura, el gráfico muestra como la región de Aysén, sin una universidad estatal es la que presenta una menor cobertura regional. Sin embargo, su índice de cobertura no dista mucho de las cifras que muestra la tercera región Atacama que cuenta con la Universidad de Atacama. Al mismo tiempo, la región de O'Higgins presenta índices de cobertura por sobre a las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Maule y Los Lagos todas las cuales cuentan con universidades estatales en su territorio.



Fuente: CASEN (2011)

III. ¿Qué se requiere para abrir y operar una institución de educación superior?

Más allá de la pertinencia y la necesidad de crear nuevas instituciones estatales, creemos relevante ayudar a comprender qué pasos se requieren para que cualquier institución comience a operar, sea acreditada, pueda recibir fondos públicos directamente y para que sus estudiantes sean elegibles para recibir ayudas estudiantiles (becas y créditos).

1. Puesta en marcha.

a) Creación.

En el caso de las universidades estatales que existen actualmente, las leyes que las crearon con posterioridad a 1980 se limitaron a reconocer instituciones que ya existían y que eran las sedes de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado en cada una de las regiones del país³. Fueron estas instituciones las que traspasaron sus bienes, personal administrativo y académico y estudiantes a las nuevas universidades regionales. Los distintos cuerpos legales que crearon cada una de las universidades estatales mandataron a sus rectores a que presentaran al Presidente de la República, para su aprobación, las normas estatutarias que las regirían.

Actualmente, la Ley General de Educación (que en este aspecto mantiene lo establecido en la derogada LOCE) define los pasos necesarios para crear una nueva institución de educación superior. Establece que las instituciones estatales deben crearse por ley y, en el caso de las instituciones privadas, por escritura pública o instrumento privado reducido a escritura pública, la que debe

³ Las siguientes son las universidades del Estado: U. de Tarapacá, U. Arturo Prat, U. de Antofagasta, U. de Atacama, U. de La Serena, U. de Playa Ancha, U. de Valparaíso, U. de Santiago de Chile, U. Tecnológica Metropolitana, U. de Chile, U. Metropolitana de Ciencias de la Educación, U. de Talca, U. del Bío-Bío, U. de la Frontera, U. de Los Lagos y U. de Magallanes.

incluir el acta de constitución y los sus estatutos (cuyos contenidos mínimos también están consagrados en la ley).

En los mencionados estatutos se establecen sus objetivos y fines, su organización interna, sus principales autoridades, sus juntas directivas y su rector, su organización académica, entre otros.

b) Obtención del Reconocimiento Oficial del Estado.

Una vez creada la institución, ella debe obtener el reconocimiento oficial del Estado (RO) que es la figura que permite darle validez legal a los títulos que la institución entrega.

Para obtener el RO, además de estar debidamente constituidas, las instituciones de educación deben contar con:

- Los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para realizar su labor lo cual es certificado por el Consejo Nacional de Educación (CNEd).
- Un certificado del CNEd que apruebe el proyecto institucional, sus programas y se compromete a llevar a cabo una verificación del desarrollo de la institución.

Cumplidos estos pasos, el Ministerio de Educación otorga el RO, requisito necesario para iniciar actividades docentes.

c) Licenciamiento y autonomía

El licenciamiento consiste en la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad, a través de variables significativas de su desarrollo tales como docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, programas de estudios, físicos y de infraestructura, así como los recursos económicos y financieros necesarios para otorgar grados académicos y los títulos de que se trate. Para estos efectos, las nuevas entidades deberán presentar al CNEd un proyecto de desarrollo institucional.

Para asegurar que la calidad de la nueva institución de educación superior sea la adecuada así como para evaluar cómo el proyecto educativo propuesto se va concretando en los distintos ámbitos (docentes, programas de estudio, infraestructura, recursos económicos, etc.) el CNEd puede realizar observaciones al mencionado proyecto de desarrollo institucional y verificará su desarrollo. ”.

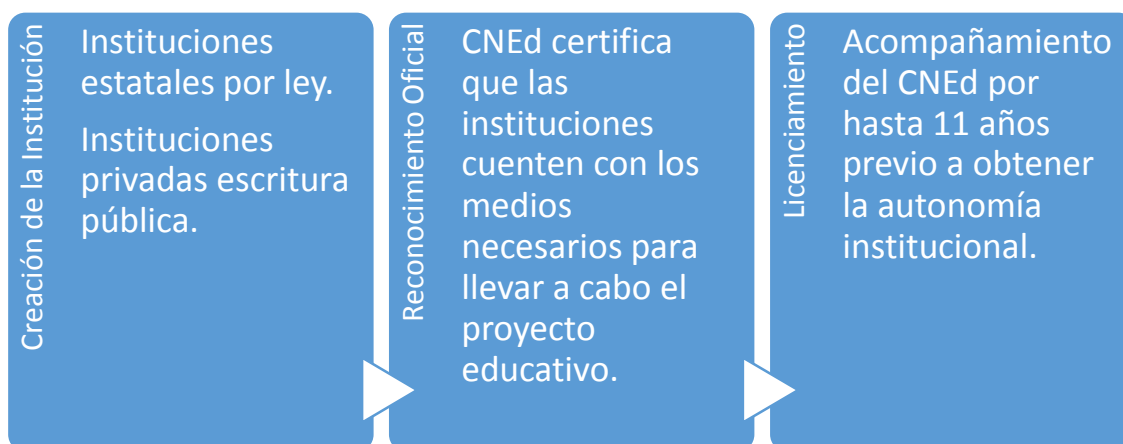
El CNEd acompaña durante seis años la puesta en marcha de las nuevas instituciones. Durante ese periodo, el CNEd emite anualmente informes de avance del proyecto, haciendo observaciones y estableciendo plazos para que sean subsanadas. En el caso que esas observaciones no fueran adecuadamente resueltas, el CNEd puede suspender el ingreso de nuevos alumnos a la totalidad o parte de las carreras que sean impartidas.

Si consecuencia del incumplimiento de las observaciones del CNEd se afecta el funcionamiento de la institución, el CNEd puede solicitar al Ministerio de Educación la revocación del RO de la respectiva institución.

Si, a juicio del CNEd, luego de los seis años, la institución no ha desarrollado satisfactoriamente su proyecto institucional, se puede ampliar el periodo de licenciamiento por 5 años. Por el contrario, si el CNEd considera que la institución cumplió correctamente con el plan de desarrollo de su proyecto institucional, obtendrá la plena autonomía y podrá entregar todos los títulos que

correspondan de acuerdo al tipo de institución que se trate (Centro de Formación Técnica, Instituto Profesional o Universidad).

Resumen del proceso de creación, obtención del Reconocimiento Oficial y autonomía institucional de una institución de educación superior.



2. Operación.

Una vez obtenida la autonomía una institución de educación superior puede desarrollarse libremente. A partir del año 2006, se instauró por ley un proceso de acreditación que se ha convertido en un sello de calidad que entrega el Estado a las instituciones.

Si bien el proceso de acreditación es voluntario, existe una serie de restricciones, especialmente en el ámbito del acceso a recursos públicos, para los cuales la acreditación institucional es fundamental.

a) Proceso de Acreditación institucional

La acreditación tiene por objeto "evaluar el cumplimiento de su proyecto institucional y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad, y propender al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad".

El proceso de acreditación consta de los siguientes pasos:

- Autoevaluación interna.
- Evaluación externa, que se realiza a través de pares evaluadores.
- Pronunciamiento de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Las instituciones pueden acreditarse en cinco áreas, siendo las áreas de docencia de pregrado y gestión institucional obligatorias. Las áreas de investigación, docencia de postgrado y vinculación con el medio son optativas.

La CNA podrá o no otorgar la acreditación institucional hasta por un periodo de siete años. Al margen de la acreditación institucional, podrán ser acreditadas las carreras o programas. Siendo ello voluntario salvo en el caso de Medicina y Pedagogía (en educación parvularia, básica y media) cuya acreditación es obligatoria.

Respecto de las instituciones nuevas, estas deben solicitar su incorporación a la CNA durante el mes de marzo de cada año y que ese proceso no tiene una duración inferior a los ocho meses.

- b) Acceso a recursos públicos para los estudiantes.
 - i. Créditos

Para cursar educación superior existen dos tipos de créditos: el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Aval del Estado (CAE).

El FSCU es exclusivo para los estudiantes que se matriculen en alguna de las 25 universidades del CRUCH, sin que deban estar acreditadas. La normativa vigente no contempla el ingreso de nuevas instituciones a dicho mecanismo de financiamiento.

Por su parte, es requisito para que la institución pueda recibir alumnos beneficiarios del CAE que la institución en la que se matriculen se encuentre acreditada.

Cabe destacar que del total de recursos que se destinaron a créditos durante el año 2012, un 75% correspondió al CAE.

- ii. Becas de educación superior.

Existen diversos tipos de becas para estudios de educación superior que atienden a diferentes tipos de alumnos considerando nivel socioeconómico, institución en la que están matriculados y otras características.

Nombre	Tipo de institución	¿Requiere Acreditación institucional?
Bicentenario	Universidades del CRUCH	Sí
Excelencia	Todas las instituciones de educación superior	Sí
Vocación de Profesor	Universidades	Sí
Hijo de Profesor	Todas las instituciones de educación superior	No
Nuevo Milenio	Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales	Sí, con ciertas excepciones
Nivelación Académica	Todas las instituciones de educación superior	Sí
Juan Gómez Millas	Todas las instituciones de educación superior	Sí
Reparación	Todas las instituciones de educación superior	No
Articulación	Todas las instituciones de educación superior que entreguen títulos profesionales	Sí

Del total de los recursos entregados mediante becas, un 97% corresponde a recursos que se entregan exclusivamente a estudiantes matriculados en instituciones que estén debidamente acreditadas. De esta forma, el proceso que entrega dicha certificación es fundamental para que los

alumnos puedan acceder a las ayudas estudiantiles que proporciona el Estado. Por otro lado, un 46% es de exclusivo uso para universidades que pertenezcan al CRUCH, ya que solo ellas tienen acceso a la beca bicentenario.

c) Acceso a recursos públicos para las instituciones

Además de los fondos para financiar los aranceles de los estudiantes que acceden a la educación superior, las instituciones reciben una serie de fondos directos que se entregan bajo diversos mecanismos y criterios de asignación. Algunos de ellos imponen que la institución esté acreditada y otros se entregan por criterios históricos o competitivos.

Por ejemplo, el Aporte Fiscal Directo (AFD) es exclusivo para las universidades que existían al 31 de diciembre de 1980 y sus derivadas⁴. En 2012, el 68% de los aportes que entregó directamente el Ministerio de Educación a las instituciones de educación superior se entregaron a través de este fondo.

Asimismo, los recursos que se entregan vía Fondo de Desarrollo Institucional, de Apoyo Innovación a la Educación Superior y de Educación Superior Regional tienen como requisito para las universidades beneficiarias que ellas se encuentren acreditadas.

3. Aspectos exclusivos para las universidades

a) Consejo de Rectores de Universidades de Chile (CRUCH)

Por ley el CRUCH está constituido por las 25 universidades que hoy lo componen y que incluye a la Universidad de Chile y sus derivadas, a las universidades católicas y a tres universidades privadas.

Dicho consejo tiene como rol de coordinación de la enseñanza de nivel superior y la investigación científica y tecnológica. Por otra parte, las instituciones del CRUCH tienen acceso exclusivo a recursos que entrega el Estado a las instituciones.

La ley no contiene disposiciones para que nuevas instituciones de educación superior ingresen a formar parte de dicho consejo.

b) Sistema único de admisión a las universidades.

El sistema único de admisión a las universidades incluye a las 25 universidades del CRUCH más ocho universidades privadas que se unieron al sistema a partir del proceso de admisión 2012. Este sistema utiliza como método de selección la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que es de propiedad de las universidades del CRUCH aunque es el Estado el que financia gran parte de su operación a través de becas para que los alumnos puedan rendirla.

Actualmente, otras universidades privadas han planteado su interés de ser parte de este sistema único de admisión pero el CRUCH se ha opuesto a admitir a nuevas instituciones privadas, al menos,

⁴ Se entiende por universidades derivadas a las antiguas sedes de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Chile que se encontraban en regiones y que actualmente son instituciones autónomas.

hasta el año 2015, argumentando que en tres años se puede realizar una evaluación respecto al ingreso de instituciones fuera de dicho organismo.

IV. Conclusiones

La propuesta de crear dos nuevas universidades estatales deja abierta una serie de interrogantes.

En primer lugar, no hay buenos argumentos para que el Estado desarrolle proyectos educativos donde ya existe una oferta privada e incluso donde hay presencia de otras instituciones de su propiedad. Las cifras demuestran, por ejemplo, que no es la existencia de una institución estatal la que resuelve temas de cobertura ni que éste sea un problema actualmente en Chile.

Un segundo punto tiene relación con la prioridad del gasto en educación. No parece adecuado invertir recursos -siempre escasos- en áreas donde Chile ya está invirtiendo montos comparables a los de naciones desarrolladas restando prioridad a los niveles educativos iniciales que sabemos que tienen un mayor impacto en abrir mayores oportunidades a alumnos provenientes de hogares de menor capital cultural. Crear una universidad es una inversión costosa. En 2012, el gasto total de recursos directos (es decir, sin considerar los recursos que se entregan a través de becas y créditos estudiantiles) entregados a las universidades del Estado, según información de la Contraloría General de la República, tuvo un promedio de \$11.428 millones por cada institución, equivalente al costo de mantener 66 jardines infantiles de Junji o Integra.

En tercer lugar, quedan dudas respecto a aspectos esenciales de dichas instituciones. ¿Las nuevas instituciones pasarán por el proceso de licenciamiento? Eso supone al menos 6 años en los cuales no serán autónomas, ¿Pasarán las nuevas instituciones por el proceso de acreditación institucional? De no hacerlo, ¿cómo se vela por la calidad de esas instituciones en sus primeros años? y ¿cómo financiarán sus estudiantes sus estudios en caso de necesitar financiamiento mediante becas y créditos?

En ese mismo ámbito, ¿Las nuevas instituciones serán parte del CRUCH? Si la respuesta es afirmativa habrá que dilucidar cómo se repartirán los recursos que hoy se entregan de manera exclusiva a dichas universidades como el AFD y abrirá la pregunta respecto a por qué otras instituciones que dicen tener un rol público no han sido admitidas a dicho Consejo. Ahora si la respuesta a la anterior pregunta fuera negativa, se crearía un nuevo tipo de universidades que serían las estatales que no recibirían financiamiento público o al menos no de la forma como hasta ahora se ha entregado. Algo similar ocurre con el sistema único de admisión a las universidades donde muchas instituciones han intentado ingresar pero ello no ha sido permitido por el CRUCH ¿por qué estas universidades estatales tendrían un trato preferencial?

Como se puede ver son varias las interrogantes que quedan por resolver en los aspectos operativos de las nuevas instituciones que pretende crear el Estado. Existen otras preguntas que no tienen relación con la operatividad pero sí han estado en permanente discusión como por ejemplo la relación entre el Estado y la institución y el gobierno al interior de ellas.