

Opinión sobre borrador de Proyecto de Ley de Educación Superior

Marzo de 2016

Durante diciembre del año pasado, la prensa y diversos expertos tuvieron acceso a un borrador de proyecto de ley de educación superior, el que según los anuncios se enviaría al Congreso a fines de ese mes, lo que en definitiva no sucedió. Es de interés analizar este documento, dado que da luces sobre la forma y fondo de la reforma de la educación superior que persigue el ejecutivo, en mayor detalle que otros documentos de política que han circulado previamente y en mayor profundidad que el programa de gobierno. Las limitaciones son obvias, se trata de un borrador (y por lo tanto ciertas provisiones no serán exactamente las mismas) y ciertas secciones se encuentran incompletas (y en consecuencia el documento no contiene la totalidad de los cambios que el proyecto presumiblemente incluirá). Sin embargo, vale la pena analizar las ideas que busca promover, las estrategias de política que busca implementar y, cuando sea posible, estimar las principales consecuencias que tendrá sobre el sistema educativo actual. A continuación se entrega una opinión y análisis somero del borrador del proyecto para luego resumir esquemáticamente las principales características del mismo.

I. Análisis

El borrador del proyecto de ley de Educación Superior propone cambios muy significativos al sistema de educación superior vigente. Un análisis somero permite concluir que el proyecto de ley atenta contra varias de las características más importantes del sistema actual: la diversidad, la autonomía de las universidades y la libre elección de los estudiantes. No logra reconocer y valorar el aporte de las universidades privadas al país, y asume que los logros relevantes (cobertura neta y geográfica, diversidad calidad) del sistema vigente se mantendrán intactos luego de desarticularlo. Resulta temerario apostar a una reforma tan radical y llena de incertidumbres suponiendo además que todo lo que se ha logrado no se perderá.

En primer lugar, el sistema de financiamiento propuesto profundiza las dificultades de la glosa presupuestaria, en particular su naturaleza discriminatoria. Es un sistema de financiamiento directo a un grupo de instituciones que por definición excluye a los estudiantes que elijan instituciones que no sean favorecidas. Sin embargo, la situación que plantea el borrador es aún más radical que la de la glosa presupuestaria. Mientras que hoy los estudiantes excluidos de la gratuidad cuentan con el sistema de becas y créditos para financiar sus estudios, el borrador elimina todo tipo de apoyo estatal para ellos. Esta discriminación implica además una limitación de oportunidades para los estudiantes más vulnerables, quienes sólo podrán optar por las instituciones que el Estado indique, debiendo renunciar por razones financieras a otros proyectos que se adecúen mejor a sus intereses.

Respecto a la institucionalidad, se observa un incremento muy significativo en la supervisión y control del Estado sobre el sistema de educación superior, tanto a través de la transferencia de competencias de órganos autónomos (tales como el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación, los rectores de las universidades) al Ministerio de Educación, como también mediante la creación de nuevos controles estatales, tales como la fijación centralizada de los aranceles y las amplísimas atribuciones de supervisión, fiscalización y sanción de la Superintendencia. A esto se agrega la obligatoriedad de una acreditación institucional que no garantiza acceso a fondos públicos ni a las instituciones ni a los estudiantes que asisten a ellas.

La fijación de los aranceles es otra política que apunta a la misma dirección. Se propone una estrategia única de financiamiento, mediante la fijación de precios en base casi exclusivamente a los costos supuestos de impartir el servicio educativo. Esta alternativa muestra una comprensión de la universidad no como un centro autónomo cuyo propósito es el desarrollo del conocimiento y la cultura, sino una institución masiva y única de enseñanza de pregrado. La fijación de un precio único obligará a las universidades a ajustar su proyecto, calidad y su gasto por alumno a lo que el Estado esté dispuesto a pagar, lo que en muchos casos puede bajar la calidad y homogeneizar los planes de estudio de las carreras. La falta de diversidad a que este diseño conduce afecta la capacidad de adecuación de las instituciones a las necesidades del país y sus jóvenes, restringiendo en definitiva las opciones. A esto se suma el Marco de Cualificaciones, que aunque no está detallado en el proyecto de ley, tiene como finalidad homologar los planes y programas de estudio de toda la educación superior a un plan modelo.

Esta alternativa puede además generar distorsiones, dado que carreras de costo de insumos equivalentes pueden tener muy diversa empleabilidad, rentabilidad privada y social, y un mercado laboral de diverso tamaño. Esto es más grave cuando se considera que los estudiantes que no son beneficiados con la gratuidad deberán pagar como máximo el arancel regulado.

El sistema que se pretende diseñar también rompe con otra característica destacable de la educación superior chilena: la relativa igualdad de trato del Estado entre las IES de características y calidad similares, tanto en términos de financiamiento como de control, y la igualdad de trato entre estudiantes que elijan distintas instituciones. Sin embargo, el borrador considera un importante número de nuevos controles, exigencias, presión y rendición de cuentas sobre todas las IES existentes, pero el financiamiento (tanto de aranceles como basal) es solo para las IES que adscriban al sistema de aranceles regulados. Instrumentos de financiamiento transversales para todas las IES son eliminados (Aporte Fiscal Indirecto como también las ayudas estudiantiles).

II. Resumen del borrador del proyecto

1. Institucionalidad

El proyecto de ley busca establecer una nueva institucionalidad de la educación superior, que involucra cambios directos e indirectos a las universidades, pero se centra en las atribuciones y características de reparticiones estatales relacionadas a la educación superior.

- a. **Subsecretaría:** El borrador busca crear una Subsecretaría de Educación Superior con amplias atribuciones para supervigilar el sistema. Tendría entre sus funciones el reconocimiento oficial de las instituciones, dirigir y administrar el “Sistema de Financiamiento Público” de la Educación Superior, incluyendo la metodología para determinar el monto de los aranceles regulados, establecer la “matrícula estandarizada” para instituciones de educación superior, así como también “definir los aranceles y carreras o programas de estudios tipo” y “administrar el Sistema Nacional de Admisión”, éstas últimas atribuciones hoy pertenecientes a las universidades.
- b. **Red de IES estatales** similar en cierta forma al CRUCH, pero incluyendo solo instituciones del Estado. Los principales cambios en este sentido son que las universidades que hagan parte de este grupo, a pesar de ser instituciones de derecho público, estarán exentas de toma de razón de la Contraloría General de la República y del sistema de compras y contratos del Estado, comúnmente denominado “ChileCompra”. Al igual que ocurre para el CRUCH, este grupo de universidades tendría acceso a fondos públicos exclusivos (tales como el “fondo para el aumento de la matrícula del educación pública” y un “fondo basal” para aumentar la calidad de oferta pública).
- c. **Marco de Cualificaciones:** anunciado en el borrador, pero no desarrollado.
- d. **Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, compuesto por una serie de nuevas instituciones como la Agencia de Calidad, la Superintendencia y la Subsecretaría, y una existente, el Consejo Nacional de Educación. Las atribuciones de las nuevas instituciones son las siguientes:
 - i. **La Agencia de Calidad** queda de forma exclusiva a cargo de la acreditación de las IES y de la definición de los estándares que se exijan para esos efectos (toma las facultades de la Comisión Nacional de Acreditación y la elimina). El hecho que sea dependiente del Ministerio de Educación, implica que el control de calidad pasa de un órgano independiente a uno dependiente del gobierno
 - ii. **La Superintendencia** cuenta con amplias atribuciones para fiscalizar las IES, entre las que se cuentan verificar que tengan condiciones financieras que les permitan cumplir sus objetivos, el uso que le den a los recursos, gestionar y cursar multas.

2. Sistema de financiamiento

El borrador propone un sistema de financiamiento directo a las instituciones que adhieran a este, tomando como modelo la glosa presupuestaria de 2016. El sistema está enfocado en que la formación de pregrado solo pueda financiarse con los recursos públicos que el estado asigne. También busca asignar fondos basales para la investigación y la vinculación con el medio de las IES. El nuevo sistema tiene entre sus principales características:

- a. **La transferencia directa y única de fondos públicos**, por parte del Estado a cada institución, equivalente a la multiplicación del número de estudiantes elegibles por el valor del arancel regulado correspondiente a su programa. Las IES adscritas al nuevo sistema no pueden cobrar aranceles a los estudiantes beneficiados.
- b. **Fijación del arancel regulado:** para efecto del cálculo de los fondos a traspasar por gratuidad a cada IES, el proyecto contempla que la Subsecretaría de Educación superior fije el valor de los aranceles de grupos de carreras de costo similar, basado en el precio de los insumos necesarios para impartir el servicio educativo. El costo será determinado por un panel en base a un estudio de costos. Es interesante destacar que se opta por seguir el modelo que hoy se utiliza para monopolios naturales como las empresas sanitarias.
- c. **Control central de vacantes de cada IES y carrera** llevado a cabo por la Subsecretaría con una vigencia de 4 años, considerando la calidad de la institución, la cobertura regional, el tipo de institución y la variación presupuestaria. No hay mayor detalle de este procedimiento, pero se deduce que dependerá centralmente del Ministerio de Educación.
- d. **Aportes basales para fines de investigación y vinculación con el medio**, relativos al tamaño de la institución y según desempeño, con fondos y montos separados para instituciones estatales y privadas. Estos fondos puedan ser ampliamente variables año a año. El límite impuesto es de 85% del año anterior. Las instituciones estatales y privadas tienen fondos distintos.

Las condiciones de elegibilidad de las instituciones y los estudiantes son las siguientes:

- a. Las IES estatales son parte de este sistema por defecto, mientras que las IES privadas podrán acceder a este en la medida que cumplan las siguientes características
 - i. Estar acreditadas
 - ii. No perseguir fines de lucro, ni contar con la participación de personas jurídicas sin fines de lucro.
 - iii. Cumplir reglas de transparencia activa
 - iv. Acreditar la tenencia, posesión o propiedad de los inmuebles en los que desarrolla la docencia de pregrado por un periodo de tiempo
 - v. Regirse por un sistema único de acceso

- vi. Contar con la participación de un representante de los estudiantes y/o de los funcionarios no académicos en algún órgano colegiado de la administración de la institución.
- vii. Regirse según la regulación de vacantes y aranceles que determine la Subsecretaría

Por su parte, los estudiantes que estén matriculados a estas instituciones serán beneficiados si cumplen las siguientes características:

- i. Ser chileno o extranjero con residencia permanente en Chile, y haber cursado la enseñanza media completa en Chile
- ii. No tener título profesional
- iii. No sobrepasar la duración nominal de la carrera¹

b. Estudiantes no beneficiados, pero que atiendan IES adscritas al sistema público, por su parte, deberán pagar como máximo el arancel regulado de la carrera. El proyecto de ley indica que existirá un sistema de crédito para estos estudiantes, pero sus características no son descritas en detalle.

3. Sistema de Acreditación

En el contexto del sistema de aseguramiento de la calidad, el borrador incluye una nueva forma de acreditación institucional. Su diferencia esencial con el sistema vigente es que la acreditación es obligatoria para todas las IES y el procedimiento es liderado por una Agencia directamente dependiente del Ministerio de Educación. Este proceso incluye

- a. Una evaluación interna o autoevaluación
- b. Una evaluación externa mediante pares evaluadores
- c. Una acreditación final por parte de la Agencia atendiendo a los informes de las dos instancias anteriores, que clasifica las instituciones en cuatro niveles, cada uno con una distinta duración desde su otorgamiento.

En el caso de ser acreditadas en nivel más bajo, las IES tienen hasta tres años para volver a acreditarse. En caso de que una IES no sea acreditada, la Agencia nombrará un administrador provisional, para luego volver a someterse al proceso. Si no logra acreditarse en esa oportunidad, la IES pierde el reconocimiento oficial.

Los criterios de calidad en virtud de los cuales se otorga la acreditación a las instituciones se agrupan en 5 dimensiones: gestión institucional y recursos, gestión de la calidad, formación y aprendizaje, investigación y vinculación con el medio.

¹ En caso de no lograr titularse en el tiempo nominal de la carrera, los estudiantes beneficiados deberán pagar un parte del arancel regulado, proporcional al tiempo de retraso que presenten.

4. Eliminación de las becas y ayudas estudiantiles

La propuesta incluye también la eliminación de becas y ayudas estudiantiles estatales para los estudiantes que elijan instituciones que no adhieran al sistema de financiamiento estatal. Las ayudas estudiantiles vigentes por ley (Fondo solidario de Crédito Universitario, Crédito con Aval del Estado) son derogadas.

Asimismo, entre las disposiciones transitorias, se determina que “Las instituciones de educación superior podrán mantener el financiamiento público que actualmente reciben siempre y cuando adscriban al sistema de financiamiento público regulado... En caso que una institución no cumpla lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, sus nuevos estudiantes matriculados no podrán acceder a los beneficios estudiantiles”. De esto es posible deducir que, en el caso de que sigan existiendo becas en la Ley de Presupuestos, los estudiantes que elijan instituciones que no adhieran al sistema de financiamiento público no podrán acceder a ellas.