

INFORME AVANCE
Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior

El Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, se constituyó el miércoles 25 de abril de 2007 en el Salón Arrau del Hotel Plaza San Francisco en la ciudad de Santiago, contó con la asistencia de Carlos Peña (Rector UDP), quien preside la sesión, Julio Castro (Jefe de la división de educación superior MINEDUC), Víctor Pérez (Rector U.Chile), Sergio Bravo (Rector de la UFRO), Mónica Jiménez (U.C.de Temuco), Alfonso Muga (Rector UCV), Sergio Torres (Rector de la UCSH), Manuel Krauskopf (Ex rector UNAB), Fernando Montes (Rector UAH), Andrés Bernasconi (Vicerrector Investigación UNAB), Sol Serrano, Agustín Squella (Especialista en Educación), Juan Prieto, Matko Koljatic (Académico PUC), Carlos Mujica, Marcelo Von Chrismar (Rector DUOC), Myriam Barahona, Pablo Cuevas (Pdte FEUBB), Marcela Espinoza (Pdta. FEUNAB), Giorgio Boccardo (Pdte FECH), Claudio Muñoz (Pdte FEUTEM), Juan Cristóbal Palma (Pdte FEUAH), Omar Nuñez (Pdte FEC) y el Secretario Técnico Cristian Inzulza.

Asistió también, a la Constitución del Consejo, la Ministra de Educación, Sra. Yasna Provoste Campillay.

I. Principales temas abordados en la sesión:

En primer lugar, hizo uso de la palabra la Ministra de Educación, quien realizó una breve introducción acerca de los desafíos que implica la constitución de este Consejo y de la necesidad de generar una visión consensuada acerca de las políticas públicas, basada en antecedentes concretos, que deben aplicarse para realizar una reforma al sistema de educación superior chileno. La Ministra llamó la atención acerca de la necesidad de reflexionar acerca de qué tipo de educación superior necesita nuestro país y la forma en que el estado debiera relacionarse con ella.

A continuación, el Presidente se refirió al objeto de la Consejo Asesor, señalando que éste debe deliberar y realizar proposiciones acerca de los problemas que producto de su desarrollo experimenta la educación superior nacional.

Por ello, señaló, resulta indispensable que el Consejo se de a la tarea de determinar algunas áreas generales que deban ser objeto de discusión.

En este contexto, explicó que en el documento “Memorando N°1” se esbozan algunas cuestiones generales que debieran ser objeto de deliberación, tales materias son las que dicen relación con el financiamiento de la educación superior (tanto de quienes acceden a ella, como de las instituciones que la integran); la calidad del sistema (esto incluye desde un juicio genérico acerca de los planes de estudio a la métrica curricular, pasando por la pertinencia e integración de sus distintos niveles); el grado de concordancia entre su funcionamiento y los objetivos más generales de bienestar social; y las cuestiones relativas a la institucionalidad del sistema, tanto en lo que se refiere al gobierno interno de las instituciones y la participación, como al trato que las instituciones recibirán del estado.

Los miembros del Consejo señalaron que, si bien se está de acuerdo con la idea de ir identificando cuáles son los principales problemas que deban ser objeto de análisis en el marco del Consejo, subrayaron que era indispensable, como primer paso, definir los principios orientadores que rigen la educación superior. Ello proporcionaría –insistió en especial el Consejero Sr. Agustín Squella– un marco previo al cual deba ajustarse el trabajo del Consejo y el conjunto de sus deliberaciones. Producto del debate generado en este punto, los miembros del Consejo estuvieron en general de acuerdo en que si bien es importante la definición de los principios rectores de la educación superior, se debe también tener presente que la labor del Consejo es la generación de políticas públicas en la materia. Hay que cuidar entonces que al ocuparse de discutir determinados principios se aleje de dicho mandato. Por ello se propone contar con un marco general de los problemas que afectan a la educación superior, generar un diagnóstico del sistema y proponer políticas para su mejoramiento. Sin perjuicio de todo ello, se dijo, nada impide que al principio, y luego al compás del propio debate, se identifiquen los principios normativos que han de orientar al sistema.

Se planteó que para tal efecto, sería conveniente establecer objetivos para la educación superior, contando con antecedentes de los sistemas de educación terciaria de otros países y luego, a partir de dichos objetivos, generar propuestas factibles que permitan introducir mejoras a nuestro sistema.

Por otra parte, los miembros del Consejo señalaron que es de vital importancia planificar el contenido del trabajo a realizar y definir el producto que se espera, con el objeto de contar con un marco de referencia que guíe la discusión en el seno del Consejo.

Se planteó que es necesario tener un diagnóstico general, a objeto de tener claridad de hacia dónde está encaminado el trabajo del Consejo, tener un esquema global de los problemas y las interrogantes claves y un plan de trabajo definido para intentar ir dando respuestas convergentes en la medida que ello sea posible.

Los miembros del Consejo plantearon que, dentro de las áreas principales sobre las cuales debe centrarse la discusión (principios, financiamiento, calidad, eficiencia e institucionalidad del sistema de educación superior chileno), deben analizarse materias tales como: el rol que al Estado le compete en estas materias; cual es el objetivo general de la educación superior; las barreras de acceso al sistema, la generación de políticas de Estado en la materia, oferta curricular, la información del sistema, participación y asociación estudiantil, desafíos pendientes relativos al papel de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, Ciencia y Tecnología, aseguramiento de la calidad y otras materias que constantemente son objeto de demanda pública y que el Consejo tiene hoy la posibilidad concreta de reflexionar en torno a ellas.

Como método de trabajo, se propuso que una vez definidos los temas a discutir, y la prioridad con que deben tratarse, se debe elaborar una tabla de trabajo para las sesiones futuras.

Segunda Sesión Consejo Asesor

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del Acta y Anexos.

En primer lugar, se sometió a aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión de Constitución. Dicha acta fue aprobada por los miembros presentes, sin perjuicio de las observaciones que puedan efectuar los representantes estudiantiles miembros del Consejo, que no tomaron oportunamente conocimiento de ella.

Asimismo, se hizo presente la conveniencia de incorporar un anexo al acta, que dé cuenta de los principales aspectos abordados en la presentación de la Ministra de Educación.

I. B. Funcionamiento del Consejo.

A continuación, se abordaron temas relativos al funcionamiento del Consejo, adoptándose los siguientes acuerdos:

1.- Respecto al uso del correo electrónico, se acordó que los debates realizados por este medio, serán incorporados a las actas de sesión, sólo en la medida que éstos sean reproducidos en la discusión de la sesión correspondiente.

2- Respecto a las sesiones del Consejo, se acordó modificar el cronograma de trabajo de la siguiente manera:

- Las sesiones se efectuarán los días lunes.
- Se sesionará en jornada completa.
- El lugar de la sesión se rotará conforme lo acuerde el Consejo.

Dicho cronograma se aplicará desde el día lunes 28 de Mayo.

Provisoriamente, la Comisión sesionará el jueves 17 de mayo, de 9:30 a 13:30, en el Campus Casona de Las Condes de la Universidad Andrés Bello, y el jueves 24 de mayo, en jornada completa, en lugar por definir.

3.- Con respecto a las materias técnicas tratadas en cada sesión, diversas a aquellas que deban ser consignadas en el Acta, se acordó la formación de grupos de trabajo con el objetivo de elaborar documentos que recojan las deliberaciones del pleno del Consejo referidas a dichas materias.

I. C. Temas Generales objeto de discusión.

Posteriormente, el presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión por dicha entidad son:

- Financiamiento de la educación superior, tanto de quienes acceden a ella, como de las instituciones que la integran.

- Calidad del sistema, incluyendo desde un juicio genérico acerca de los planes de estudio a la métrica curricular, pasando por la pertinencia e integración de sus distintos niveles.
- Grado de concordancia entre su funcionamiento y los objetivos más generales de bienestar social.
- Cuestiones relativas a la institucionalidad del sistema, tanto en lo que se refiere al gobierno interno de las instituciones y la participación, como al trato que las instituciones recibirán del Estado.

Al examinar cada uno de esos temas –agregó- inevitablemente surgirá un diagnóstico y un examen de los principios que deberán orientarlas.

Así entonces, sugiere comenzar el análisis de la estructura básica del sistema de educación superior: la provisión mixta y el tratamiento diferenciado que, en varios aspectos, entre ellos el financiamiento, presenta el sistema.

I. D. Metodología de Trabajo.

Como método de trabajo, se propuso deliberar en torno a cada uno de los temas indicados en el punto anterior de acuerdo a una preestructura determinada, para luego dejar constancia de las discusiones generadas en cada sesión en el informe final del Consejo. Se propuso, al mismo tiempo, y se deja constancia de esa proposición, una cierta estructura para el informe final. Por supuesto, esta estructura no tiene por objeto guiar la discusión –la que debiera orientarse en términos generales de la manera que se explicó- sino tener una visión previa del contenido que inevitablemente debiera poseer el informe:

- 1.- Antecedentes.
- 2.- Composición del sistema
- 3.- Objetivos generales
- 4.- Principios Orientadores.
- 5.- Diagnósticos.
- 6.- Identificación de problemas.
- 7.- Elaboración de propuestas.

I. E. Temas en particular: la forma de provisión y el financiamiento de la educación superior.

De acuerdo a la estructura fijada precedentemente, se inició la discusión en torno al primer tema definido en la agenda del Consejo, relativo a la forma de provisión y al financiamiento de la Educación Superior.

El Consejo se refirió, en primer término, a la existencia de un proceso de masificación de nuestro sistema de educación superior que se refleja en el notable crecimiento que la población estudiantil ha experimentado durante los últimos años. Dicho fenómeno, que es posible constatarlo en muchas partes del mundo, se ha basado en un sistema de provisión

mixto, que permite la coexistencia de instituciones de educación superior dependientes del Estado (tanto públicos como privados), y otros independientes de él (privados).

Se señaló que existen buenas razones de carácter histórico que han permitido la existencia de este sistema de provisión mixto, con sus diferencias que le son propias. Por tanto, se debe partir de la base que ésta es la forma en que funciona el sistema de educación superior chileno. Lo que no resulta tolerable es la existencia de un sistema que no sea capaz de reconocer su verdadera naturaleza. El debate debe centrarse en torno a cual es el trato que el Estado debe dar a cada una de las instituciones que conforman este sistema, y cuales son las razones para aplicar este trato diferenciado.

Los miembros del Consejo señalaron que, a nivel normativo, se distinguen tres tipos de instituciones: instituciones estatales; instituciones privadas que reciben aportes directos del Estado e; instituciones privadas sin fines de lucro que no reciben aportes del Estado. Sin embargo, en la práctica –esto es, ya no a nivel meramente normativo, sino real- se puede apreciar que existe un cuarto tipo de instituciones, correspondiente a instituciones privadas que sí persiguen fines de lucro. Por ello, se debe discutir acerca de la naturaleza de cada tipo de institución, cuales son sus finalidades, sus requisitos de existencia y los derechos y deberes que se generan para cada tipo de institución dentro del sistema.

Así, cabe despejar cual es el papel que el Estado debe desempeñar respecto de cada tipo de institución en un sistema de provisión mixta y a su vez respecto del sistema en su totalidad, teniendo en cuenta que la naturaleza estatal o privada de una institución es una materia distinta a la naturaleza de la función que cumplen, la cual siempre va a contar con un componente público, la educación es un bien público, y corresponde al Estado proteger esta función. Se dejó constancia de que la discusión acerca del financiamiento de las instituciones de educación superior es una materia distinta al financiamiento de los estudiantes que componen el sistema.

Se señaló que si se analiza la historia del sistema de educación superior, se puede apreciar que se ha llegado a un sistema de alta competencia, donde la participación de instituciones estatales en condiciones de mercado las obliga a adaptarse para poder competir en igualdad de condiciones con las otras instituciones del sistema.

En este contexto, se señaló por parte de algunos consejeros que el trato del Estado debe ser distinto con las instituciones que le pertenecen, buscando orientar, a través de dichas instituciones, al sistema en su conjunto. Se dijo que el cultivo de ciertas prácticas socialmente valiosas e inclusivas –como la tolerancia, la diversidad, la admisión de todos los puntos de vista- es un deber de esas instituciones que, junto a otros rasgos, configuran su identidad específica. Se indicó que el Estado tiene funciones en relación con el sistema en su conjunto, sin embargo debe desempeñar papeles distintos con cada tipo de institución. Dicho papel que corresponde al Estado, impone ciertos deberes a las instituciones que le pertenecen, cargas que hoy en día las entidades no están cumpliendo. En este punto, los Consejeros señalaron que dentro de las mismas instituciones que pertenecen al estado existe diversidad, lo que dificulta la definición del papel que el Estado debe cumplir.

El trato del Estado debe ser distinto para con cada tipo de institución, atendiendo la diversidad que existe en el sistema, pero el criterio para justificar tal trato desigual no debe ser un criterio arbitrario, sino que debe apuntar a la función que cada una institución desempeña conforme a su naturaleza.

II Plan de trabajo

Los miembros del consejo acordaron sesionar los días lunes, en jornada completa, de 9:30 a 17:30. El lugar de la sesión se rotará conforme lo acuerde el Consejo. Dicho régimen se aplicará desde el día lunes 28 de Mayo.

Tercera Sesión Consejo Asesor

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del Acta y Anexos.

En primer lugar, se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior. Se realizaron observaciones al contenido del acta, las que deberán ser consignadas postergándose su aprobación para la próxima sesión.

Se dejó constancia que las actas son documentos en los que se da cuenta del avance general de la discusión y que no representan acuerdos formales a menos que ello se indique de manera explícita. El acta, entonces, no es propiamente ni un sumario de los acuerdos alcanzados, ni, tampoco, una transcripción del debate. Se trata, en cambio, de un texto que recoge, en lo fundamental, los aspectos conceptuales de la discusión que se está llevando a cabo.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, estos son los siguientes:

- Sistema de provisión en educación superior: En este punto existe consenso en que estamos frente a un sistema de provisión mixto. Dicho sistema tiene una larga tradición, y no siempre ha tenido la misma fisonomía, pudiendo distinguirse un antes y un después de la legislación sobre educación superior de 1981.
- En segundo lugar, es necesario que el Consejo se pronuncie acerca de cuan adecuado parece este sistema mixto y cual es la fisonomía que este sistema debería tener.
- Una vez definido cual es el sistema que debería existir, será necesario discutir acerca de los requisitos que se exigen para ingresar al sistema de educación

superior. Se debe discutir acerca de si los requisitos de ingreso son suficientes o no y las eventuales modificaciones que deban realizarse.

- Finalmente, cabe pronunciarse acerca de las funciones de regulación que competen al Estado. Una vez definido el papel que cabe al Estado respecto del sistema en su conjunto, se debe diferenciar el trato respecto de las instituciones de educación superior, es decir, determinar el papel que al Estado le cabe respecto de cada tipo de institución, definiendo cual es el criterio en base al que se debe diferenciar el trato entre las instituciones.

I. C. Discusión en particular:

En primer lugar, los miembros del Consejo acordaron dejar constancia que, a menos que se indique expresamente lo contrario, cada vez que se utilice el concepto “instituciones de educación superior” se incluye en él a todas las instituciones de educación superior oficialmente reconocidas por el Estado, las que se encuentran señaladas en el artículo 33° de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Respecto al sistema de provisión en educación superior, se señaló que no deben perderse los avances logrados durante la última sesión, en la que se había generado consenso en torno a que el sistema existente es un sistema mixto, integrado por instituciones estatales, instituciones privadas que reciben aportes del Estado e instituciones privadas que, según la ley, deben constituirse como entidades sin fines de lucro. Asimismo, se estuvo de acuerdo en que dentro de las instituciones privadas existen algunas instituciones que en la práctica persiguen fines de lucro.

Se sostuvo que este sistema mixto posee una larga tradición histórica, la que debe valorarse. Debería realizarse un diagnóstico de su funcionamiento, reconocerse la diversidad que lo caracteriza, luego dotarlo de regulación eficaz y finalmente diferenciar el rol que al Estado le cabe para con cada uno de los componentes del sistema.

El Consejo se detuvo en considerar brevemente este aspecto: el papel del estado frente al sistema.

Para precisar lo anterior, se dijo, era necesario dilucidar las diversas funciones que cumple un sistema de educación superior y si entre ellas había alguna que, por su índole, le interesara en especial al estado estimular o supervigilar mediante instituciones propias. En cualquier caso, se agregó, la diversidad del sistema debería ir acompañada de un trato también diferenciado de parte del estado con algunas instituciones, sin perjuicio que el estado mantenga un papel regulador respecto del conjunto del sistema.

La diferenciación en el trato debe basarse en el reconocimiento y respeto de la diversidad existente. En este punto se señaló que en la práctica el sistema presenta ciertas contradicciones, ya que permite que cada institución pueda tener su particular naturaleza, sin embargo dicha diversidad no es considerada al momento de repartir recursos públicos.

Se establecen parámetros rígidos para la entrega de recursos que no reconocen la diversidad existente. Si se permite que cada institución pueda definir su propia fisonomía esta fisonomía debería ser respetada y valorada.

Si bien la diversidad de las instituciones debe ir acompañada por la diversidad en el trato que el estado debe brindarles, uno de los miembros del Consejo puso especial énfasis en que es fundamental dar un paso mas allá en el enfoque de las políticas públicas en esta materia: es necesario, dijo, pasar de un trato igualitario a un trato equitativo. Es evidente que no todas las instituciones de educación superior son iguales. Deben existir elementos objetivos que permitan categorizar a las instituciones y el trato del Estado respecto de dichas instituciones debe variar de acuerdo a la naturaleza de cada una.

Una parte del Consejo insistió, sin embargo, que respecto de las universidades particulares, el rol del Estado debe ser un rol de regulación y control. Por su parte, respecto de las universidades estatales, el Estado tiene deberes particulares que cumplir. El trato del Estado con sus universidades debe ser un trato preferente.

Fuera de las definiciones asociadas a la diversidad institucional y al tipo de relación que el estado deba poseer con las instituciones, se llamó luego la atención hacia otros aspectos del sistema.

Se sostuvo que la diversidad de nuestro sistema, con todos sus problemas, es altamente valorable. Sin embargo, es imprescindible que dicha diversidad cuente con definiciones y roles claros. Para ello es necesario transparentar el sistema, se debe determinar claramente cuando un establecimiento cumple el rol de una universidad, un instituto profesional, un centro de formación técnica u otro tipo de entidad. Un problema es la proliferación de universidades y la proliferación de sedes y otro problema distinto es que en la práctica las universidades invadan la función que corresponde a los institutos profesionales y los centros de formación técnica, con el pretexto de que ahí existe un buen negocio, un método de captura de alumnos para su formación de pregrado. En este punto, algunos consejeros indicaron que las Universidades, por definición, deben cumplir funciones de Investigación, Docencia y Extensión. Una universidad es una institución que no solo forma profesionales, sino que genera conocimiento pertinente a las necesidades de la sociedad.

Por último, se indicó que, sin perjuicio del consenso generado respecto al tipo de provisión existente, es necesario dejar constancia que el funcionamiento de dicho sistema debe ser mejorado. Existe una necesidad urgente de que el Estado regule de manera eficaz dicho sistema. El Estado debe cumplir funciones regulatorias y frente a los recursos públicos la regulación debe ser mayor.

A continuación, los miembros del consejo discutieron aspectos relativos al marco regulatorio del sistema, en particular acerca de los requisitos que se exigen para el ingreso al sistema de educación superior.

Se señaló, por parte de algunos miembros del Consejo, que sería adecuado consensuar ciertos requisitos mínimos para el ingreso al sistema.

Dichos requisitos mínimos deberían ser aquellos que:

- a) Permitan la generación de información fidedigna
- b) Garanticen el respeto a la promoción de ciertos principios básicos.
- c) Permitan contar con mecanismos de control y verificación eficaces.
- d) Permitan que este control sea un control progresivo de la realidad de las instituciones, en el sentido de contar con un sistema de licenciamiento progresivo, que garantice la consistencia de un determinado proyecto educativo.

No se trata de establecer requisitos infranqueables, sino que se trata de dotar al Estado de una capacidad de regulación efectiva.

Una parte del Consejo sostuvo, sin embargo, que el estado actual de la educación superior no necesariamente se debe a la debilidad de los requisitos de ingreso al sistema, esto se puede apreciar en el hecho de que la gran mayoría de las instituciones privadas nacieron en un espacio de tiempo que va desde 1981 a 1990. Lo anterior evidencia que los requisitos de ingreso al sistema son en gran medida los adecuados, y que en realidad estamos frente a un sistema más bien cerrado.

En efecto, si se analizan las estadísticas, se puede apreciar que el crecimiento del sistema no ha sido producto directo de la creación de nuevas instituciones de educación superior, sino que dicha expansión se ha debido principalmente a la creación de numerosas sedes y carreras por partes de las instituciones existentes. Si bien durante los últimos años se han creado pocas instituciones, las sedes de éstas y la oferta académica han aumentado de manera alarmante. Se ha podido constatar que en la práctica, una vez obtenida la autonomía, comienza de inmediato un proceso de expansión mediante la apertura de nuevas sedes y carreras, sin que exista una adecuada fiscalización por parte del Estado. Por otra parte, se señaló que el mecanismo de ingreso al sistema de educación superior no es sólo por la vía de la creación de nuevas instituciones y su correspondiente licenciamiento, sino que también se ingresa al sistema mediante la adquisición o el traspaso de instituciones de educación superior que ya han obtenido la autonomía.

Se indicó que ha faltado fiscalización y control en esta materia, los sistemas de aseguramiento de la calidad no han funcionado con rigurosidad. Por ello, parece más adecuado establecer mecanismos más eficaces de control, que aumentar los requisitos de ingreso al sistema existentes. Dichos mecanismos de control deberían centrarse en el desempeño efectivo de las instituciones de educación superior, deberían permitir el control del funcionamiento de cada tipo establecimiento. Debería existir una fiscalización progresiva del funcionamiento de las instituciones de educación superior.

Por su parte, algunos consejeros sostuvieron que dichos mecanismos de control deberían contemplar requisitos mínimos para la formación de algunas profesiones que, por su función social, deben contar con un nivel de calidad garantizado.

Así, la regulación del Estado debería darse preferentemente en los requisitos de entrada al sistema, en el control del funcionamiento efectivo de las instituciones y en la regulación de la calidad de la función educativa, lo que implica necesariamente controlar la calidad de los

títulos y grados que entregan las instituciones. Existe la necesidad de una regulación coherente y planificada. Por ejemplo, no es posible que el Estado, por una parte impulse una reducción de la carga curricular de las carreras, mientras que por otra parte exija una duración mínima de los estudios para el acceso a determinados cargos públicos.

Por último, cabe señalar que durante el transcurso de la sesión surgieron algunas opiniones relativas al rol le cabe al Consejo Asesor.

Así, se señaló por una parte, que es necesario moderar las expectativas, en el sentido de que no es función de este consejo diseñar un sistema de educación superior ideal, sino que su función es efectuar propuestas para rehacer un sistema que actualmente presenta deficiencias. Se indicó que la función del este Consejo es la de efectuar propuestas en relación a un modelo que ya existe, a objeto de que dichas propuestas sen recogidas en una reforma a dicho sistema.

Por su parte, otros miembros del consejo señalaron que la labor de este consejo no debe ser solo la de proponer modificaciones parciales al sistema, sino que debe ser la de definir un nuevo modelo deseable y de ahí buscar la forma de ajustar el sistema que actualmente existe a ese modelo.

III Plan de trabajo

Los miembros del Consejo acordaron encomendar a don Agustín Squella y don Andrés Bernasconi la elaboración de un primer borrador de un documento de trabajo que, recogiendo el debate generado en la materia, describa a cabalidad el sistema de provisión mixta que ha sido objeto de discusión. Dicho documento debe dejar constancia de la diversidad existente en el sistema y contener un juicio de valor respecto a dicha diversidad. Se debe realizar una descripción del sistema y en especial deben describir los mecanismos de lucro utilizados en la práctica por algunas instituciones.

Por otra parte, se acordó modificar el mecanismo de trabajo, en el sentido de que previo a la discusión de una determinada materia el Consejo cuente con un documento técnico de trabajo sobre los temas que serán objeto de debate.

En tal sentido, se acordó encargar a los consejeros don Juan Pablo Prieto y don Julio Castro la elaboración de un documento borrador acerca del marco regulatorio y los requisitos de entrada al sistema de educación superior.

Cuarta Sesión Consejo Asesor

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de Actas.

En primer lugar, se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo, el Acta de la sesión anterior, la que fue aprobada por todos los miembros presentes sin formular observaciones.

En segundo lugar, se entendieron subsanadas las observaciones formuladas en la sesión anterior al Acta de la 2ª sesión de fecha 10 de mayo de 2007. Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, en base al documento técnico de trabajo elaborado por don Agustín Squella y don Andrés Bernasconi, relativo a la Provisión Mixta en la educación superior, el presidente del Consejo señaló los temas generales que deberán ser objeto de debate. Estos son:

- Análisis de la descripción y diagnóstico que realiza el documento sobre la diversidad existente en el sistema y sobre los mecanismos de lucro utilizados en la práctica por algunas instituciones, a fin de verificar la exactitud de dicha información.
- Pronunciamiento de los miembros del Consejo con respecto a la constatación de la diversidad existente en el sistema de educación superior. Dilucidar si esa diversidad debe ser modificada o aceptada bajo determinadas condiciones.

El presidente del Consejo insistió en la necesidad de discutir separadamente las dos cosas, puesto que una era estrictamente fáctica o descriptiva y la otra política o normativa.

I. C. Discusión en particular.

PRIMERA PARTE

Observaciones a la descripción general que realiza el documento

Del debate surgido entre los miembros del consejo, surgieron las siguientes observaciones al documento acerca de la provisión mixta en la educación superior:

1. Es necesario, se dijo, agregar al documento una narrativa relativa al contexto histórico que explica la diversidad a la que ha llegado el actual sistema de educación superior. No con el fin de justificar la actual realidad, sino con el propósito de explicarla y favorecer su comprensión.

2. Se debe precisar la cifra relativa al número de alumnos que integran las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, los que serían aproximadamente 3.000. La cifra aproximada de 700 mil corresponde al total de estudiantes matriculados en las instituciones de educación superior chilenos.

3. Respecto a las denominadas instituciones “derivadas”, se debe señalar que las 14 instituciones no tienen su origen sólo en la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, también existen derivadas de universidades derivadas y de universidades regionales, casos no precisados en el documento.

4. Con respecto a la clasificación de las universidades desde la perspectiva de la acreditación, se indicó que se requiere contar con un cuadro explicativo de las distintas realidades existentes, en el sentido de que al ser la acreditación un proceso voluntario, existen instituciones no acreditadas ya sea por su rechazo o por que no se han presentado al proceso. Asimismo, se indicó la necesidad de contar con un cuadro que explique el número de instituciones acreditadas y no acreditadas, y la razón de su no acreditación.

5. Se consideró necesario incorporar dentro de las clasificaciones efectuadas en el documento, una que atienda a la forma en que las instituciones adquieren su plena autonomía ya que en esta materia también existen diferencias sustanciales entre las instituciones de educación superior. Así, las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, nacieron autónomas sin necesidad de someterse al proceso de licenciamiento, a diferencia de las instituciones de educación superior creadas de acuerdo al título III de la LOCE. Se solicitó clarificar la distinción entre las universidades privadas creadas antes de la legislación de 1981, las cuales si bien han sido consideradas como universidades tradicionales, conforman una realidad distinta a las instituciones estatales.

6. Entre los proveedores de la ES existentes en Chile hay verdaderas empresas transnacionales. Por lo tanto, dentro de la provisión mixta de la ES, es necesario dejar constancia en el documento que dentro de la diversidad del sistema también existen inversionistas internacionales cuyo “giro” es la educación superior.

7. Se destacó la importancia de abordar el tema de las sedes tanto de las universidades públicas como privadas. En este punto se advirtió que un catastro del número de sedes sería pobre si no se consideran las diferencias existentes entre ellas en cuanto a sus características, tamaño, entre otros aspectos. Por ello, se acuerda efectuar la descripción en base a una tipología para el análisis del tema de las sedes.

8. Además del número de sedes, se consideró necesario determinar cuáles son los programas que se están impartiendo los que también son muy diversos unos de otros. Se acordó describir los tipos de programas que ofrecen las universidades para determinar los problemas de articulación que presenta el sistema.

9. Describir nivel de selectividad del sistema y caracterización del nivel socio económico de los estudiantes a objeto de determinar como se distribuyen los estudiantes dentro del sistema. Dicha descripción también debería incluir la forma de distribución en base a los puntajes de la Prueba de Selección Universitaria.

10. Incorporar al documento un apartado sobre “Gobierno del Sistema Universitario”, básicamente referido al CRUCH. Se hizo presente que es importante determinar la naturaleza y atribuciones del CRUCH ya que muchas de las decisiones que éste adopta impactan a todo el sistema en su conjunto por lo que, en la práctica, muchas veces las políticas públicas sobre ES se fijan ahí no en el Estado. Se requiere clarificar la pertenencia o exclusión del CRUCH ya que pertenecer a él tiene consecuencias tangibles.

Observaciones al título “La índole sin fines de lucro de las universidades”

En la segunda parte de la sesión, se examinaron los aspectos normativos sugeridos en el documento.

En este punto, surgió un debate particular entre algunos consejeros sobre la distinción de instituciones en base a su “finalidad de lucro”.

Se constata que pese a su naturaleza jurídica –corporaciones o fundaciones- muchas universidades, en la práctica, realizan actividades lucrativas.

Sin embargo, la discusión se centró sobre la existencia de universidades que tienen empresas no sólo para financiar sus proyectos sino para operar como verdaderas sociedades comerciales, en algunos casos incluso con participación del cuerpo docente de la institución a objeto de generar incentivos salariales adicionales. Por lo cual se propuso reflejar dicha situación en el documento mediante la incorporación de una nueva “categoría” de instituciones, relativa a aquellos establecimientos que hacen negocios con empresas privadas asociadas a la universidad. Con respecto a tal propuesta, algunos consejeros sostuvieron que dicha distinción es innecesaria y que induciría a generar confusiones, al hacer creer que en dicho caso hay una forma de obtención de lucro encubierta en circunstancias que no es así, ya que es perfectamente normal hoy en día que todas las instituciones se asocien con sociedades comerciales, principalmente por necesidad de financiamiento de proyectos de investigación, innovación, generación de patentes, etc. y la posible participación de profesores es algo normal. Se señaló que esta es una distinción muy fina que puede inducir a confusión.

Se advirtió que es necesario precisar que, desde el punto de vista legal, las personas jurídicas sin fines de lucro pueden realizar actividades lucrativas alineadas con los fines de la institución, porque lo que no está permitido es que las universidades distribuyan parte de sus excedentes para entregar rentas a los inversionistas o dueños. Por lo tanto, sin perjuicio de las situaciones descritas en el documento de trabajo, cabría distinguir entre:

- a) Universidades que realizan actividades lucrativas para repartir excedentes a los inversionistas o dueños.
- b) Universidades que realizan actividades lucrativas alineadas con los objetivos de la institución.

Finalmente, se acordó incluir esta distinción en el documento de trabajo.

SEGUNDA PARTE

Apreciaciones acerca de la razonabilidad del sistema de ES descrito.

Con respecto a la constatación de la diversidad existente en el sistema de educación superior resulta necesario determinar si esa diversidad debe ser modificada (v.gr. restringiéndola mediante mecanismos coercitivos) o aceptada bajo determinadas condiciones (v.gr. mejorando la regulación, resguardando la transparencia, etc) y definir qué situación se debe establecer para las instituciones que, en el hecho, persiguen fines de lucro, es decir, que reparten excedentes a los inversionistas.

Existe claridad en que el objetivo del Consejo no es fundar o refundar el sistema de educación superior sino efectuar un debate crítico con el fin de reformarlo.

En este punto, se pudo apreciar una opinión mayoritaria en el sentido de que el sistema de provisión mixta existe, está consolidado, pero hay situaciones que corregir, particularmente, se abordó el tema de aquellas instituciones que persiguen fines de lucro de manera encubierta.

Para la mayoría del Consejo, no se observan razones para no aceptar o admitir la existencia de universidades con fines de lucro como sucede como los IP y CFT, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- **Transparencia:** Debe explicitarse qué instituciones tienen fines de lucro para evitar que éste se persiga simuladamente a través de resquicios.
- **Mecanismo de “control de gestión” institucional:** Es necesario contar con mecanismos de licenciamiento progresivo, que permitan regular la actividad de las instituciones.
- **Calidad:** La acreditación no puede ser voluntaria. El licenciamiento debe estar atado a un control de calidad.
- **Rendición de cuentas públicas,** especialmente frente a la existencia de recursos públicos.

Se debe señalar que en este punto se hizo especial énfasis en que, lo central para admitir la finalidad de lucro de las instituciones de educación superior, es la transparencia total y el aseguramiento de la calidad.

Sin perjuicio de lo anterior, existió una opinión minoritaria (estudiantes), la cual señalaba que la educación, en cuanto bien social, no puede ser un negocio¹. Parte del Consejo no está de acuerdo con la realidad que se constata. Se opone a que del hecho que en la práctica muchas universidades persigan fines de lucro, lleve finalmente a reconocer legalmente la posibilidad de que éstas se constituyan como personas jurídicas con fines de lucro, ya que ello importaría una especie de retroceso en el debate actual sobre educación y abre la posibilidad de que el lucro se transforme en el fin primordial de la institución. Se indicó

¹ Inserto de los estudiantes.

que para las restantes instituciones como los IP y CFT, éstas pueden perseguir fines de lucro siempre que no reciban aportes del Estado.

En este punto –y sin perjuicio de la opinión antes señalada- la mayoría de los miembros estuvo de acuerdo en la admisión de proveedores que persigan fines de lucro en la educación superior- supeditada, por supuesto, a los requisitos de control, transparencia, rendición de cuentas y acreditación señalados.

Establecido lo anterior, y adelantando un tanto la agenda del Consejo, el debate se centro en torno a la participación que al Estado le cabe en el financiamiento de tales instituciones, es decir, el problema está en determinar si se acepta o no que vayan fondos públicos a dichas instituciones. Se concluyó que la respuesta a tal pregunta no puede ser categórica en el sentido de privarlas de todo aporte directo y subvención a la demanda, ya que sería inexplicable que los alumnos que por sus circunstancias socio económicas no tuvieron la preparación adecuada para obtener un puntaje PSU que les permita optar, se vean sin ayuda financiera para estudiar en universidades privadas. En definitiva, es admisible que el Estado subsidie a un privado para otorgar un servicio, si a través de él satisface una necesidad social.

Por ello, se estimó conveniente distinguir los aportes fiscales que acrecientan el bien público o común, por ejemplo, fondos para proyectos de investigación y ayudas estudiantiles, lo que sería aceptable, de aquellos que tenderían a incrementar el patrimonio de los inversionistas como, por ejemplo, fondos entregados para la construcción de un edificio para la institución que aumentaría el patrimonio de la inmobiliaria.

Por lo tanto, la pregunta es, finalmente, ¿a través de qué instrumentos puede el Estado transferir legítimamente recursos públicos?

Plan de Trabajo

La próxima sesión de trabajo se realiza el día lunes 28 de mayo, en el salón de consejo de. Se acordó asimismo, incorporar las modificaciones necesarias al texto “provisión mixta”, a objeto de recoger las observaciones realizadas en la presente sesión.

Quinta Sesión Consejo Asesor

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior (4ª), la que fue aprobada con observaciones.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, en base al documento técnico de trabajo elaborado por don Julio Castro y don Juan Pablo Prieto, el Presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Marco regulatorio y requisitos que se exigen para ingresar al sistema de educación superior. Análisis de los datos normativos y cuantitativos contenidos en el documento.
- Pronunciamiento de los miembros del Consejo acerca de si los requisitos de entrada son suficientes o no, sobre las eventuales modificaciones que deban realizarse y, particularmente, sobre si es posible concluir, como lo hace el documento, que el proceso que le sigue a la autonomía de las IES es el eslabón débil en el aseguramiento de la calidad.

I. C. Discusión en particular:

En primer lugar, surge la propuesta de tratar un tema no abordado en la sesión anterior relativo a la necesidad de agregar, en la parte descriptiva del sistema de ES y como parte de la diversidad que lo caracteriza, la distinción entre universidades que realizan investigación (research universities) y universidades predominantemente docentes, no como un ideal normativo sino como constatación fáctica.

En tal sentido, el documento debe hacer una constatación de la relación que existe entre el sistema de ES, especialmente el universitario, y los niveles de investigación disponibles. Es importante llamar la atención acerca del hecho que tenemos un sistema de ES extremadamente masificado o en curso de masificarse por lo que, en algún momento, habrá que pronunciarse acerca de si en este sistema masificado todas las universidades, desde el punto de vista de las políticas públicas, deben ser de investigación o, en cambio, sólo algunas. A su vez, se advierte la dificultad de determinar las implicancias que la distinción tendrá desde el punto de vista de las políticas o criterios de asignación de recursos públicos, lo que constituye también, un problema sobre el cual habrá que pronunciarse en su oportunidad.

Se acuerda realizar un cuadro descriptivo que constata los disímiles niveles de investigación que tiene el sistema de ES, intentando caracterizar un grupo que hace investigación con indicadores admitidos en la práctica comparada, otro que está en curso de hacerla y otro que no lo hace, sin efectuar una categorización o clasificación que individualice a las instituciones en particular para evitar hacer juicios de valor en la materia.

Finalmente, sobre este punto, algunos consejeros estimaron necesario precisar que tal descripción no debe limitarse a la investigación, habría que determinar cuáles son los bienes públicos que la ES chilena debiera abordar y sobre esa base listar las capacidades o los productos que cada institución aporta a estos bienes públicos, por ejemplo, incorporar el desarrollo de las artes y humanidades.

Concluida la discusión sobre este tema preliminar, el Consejo se aboca al análisis de los requisitos de entrada al sistema educativo. Luego de una exposición introductoria sobre el contenido del documento “Marco regulatorio y requisitos de entrada al sistema de educación superior”, se formularon las siguientes observaciones a los datos normativos y cuantitativos contenidos en él:

1. Se aconsejó mencionar el DFL N° 4, porque pese a que trata el tema financiamiento, tiene contenidos que dicen directa relación con aspectos propios de las barreras de entrada.
2. Respecto al licenciamiento de instituciones, es necesario dejar constancia que tanto el DFL N° 1 como el DFL N° 5, contemplaban la modalidad de que este licenciamiento pudiese ser hecho a partir de universidades autónomas que se transformaron en entidades examinadoras y que ese proceso no se discontinuó, como señala el texto, sino que simplemente concluyó porque todas las universidades que podían adquirir su autonomía por ese camino ya lo hicieron con lo cual comenzaron a prevalecer las normas de la LOCE.
3. Se estimó interesante saber el número de CFT que aun están sometidos al régimen de supervisión, porque son instituciones que no pueden aspirar a la autonomía sino que se mantienen bajo la supervisión del MINEDUC.
4. Se destacó la incorporación al documento de las instituciones de ES de las Fuerzas Armadas y de Orden aconsejando revisar esa parte para mejorar los aspectos del texto relativos a la creación de estas instituciones.
5. En el análisis de las cifras, se consideró necesario contar con estadísticas que precisen las causales de cierre de las IES diferenciando entre aquellas que salen del sistema por cuestiones reglamentarias o decisiones de los órganos reguladores de aquellas que salen por razones de mercado. Para dilucidar si las barreras de entrada son altas o bajas, se agregó que también es importante contar con estadísticas de la apertura de IES.

Luego, el debate se centró en la opinión vertida en las conclusiones respecto a que los problemas de la ES serían el resultado, fundamentalmente, del hecho que, una vez obtenida la autonomía, las IES quedan entregadas a su sola discreción, es decir, llega un momento en que el sistema de regulación se traduce en un sistema de absoluta franquía y desregulación para las instituciones.

Se advierte que el tema central -consecuencia de dicha desregulación- es la expansión irracional que experimentan las IES una vez obtenida la autonomía, lo que se manifiesta en la apertura indiscriminada de sedes, carreras y programas. Por ello, no sólo interesa conocer el número y tamaño de las instituciones sino también el de las sedes.

Dentro de los posibles mecanismos de regulación a través de los cuales puede enfrentarse el problema planteado, se reflexionó sobre los siguientes:

- a) Acreditación obligatoria.
- b) Licenciamiento progresivo.
- c) Atribuciones del CSE.

De acuerdo a lo sostenido en el documento y dado el gran número de IES autónomas que ya existen, se estimó que el problema en el futuro no radicará tanto en que los costes de entrada son muy bajos – o en que el sistema de licenciamiento sea defectuoso- sino en cómo enfrentar esa expansión irracional. Considerando la dificultad de exigir a las instituciones autónomas -precisamente porque lo son- que una vez concluido el periodo de licenciamiento se sometan a nuevas reexaminaciones, la única solución estaría por la vía de la acreditación obligatoria a cuyos resultados periódicos se les debería dar extrema publicidad.

Existió amplio consenso en que sin un sistema de aseguramiento de la calidad obligatorio sería muy difícil mantener un nivel adecuado de funcionamiento de las IES.

Una opinión minoritaria sostuvo que no debe desatenderse la importancia de regular la entrada al sistema dado que la acreditación, si bien es un instrumento importante, está concebida como un sistema de información dirigido al mercado, una certificación de calidad de un producto y, como tal, no tiene carácter obligatorio. En tal sentido el factor crítico es el licenciamiento y las prerrogativas del CSE, no la acreditación.

Con respecto a dicha opinión se indicó que lo crucial es el ejercicio responsable de la autonomía concedida a las IES y en tal sentido, la ley de acreditación (Ley 20.129), en la medida que incentiva la generación de mecanismos de autorregulación de las instituciones, es apropiado para incentivar el desarrollo y crecimiento de las entidades.

Para algunos consejeros, quizás la preocupación debería ir por darle mayores atribuciones al CSE. Sin embargo, se hizo presente que, de cara al proyecto de ley general de educación, en materia de arreglos institucionales, no es conveniente comprometerse ahora con una estructura que existe pero que presumiblemente va a sufrir modificaciones.

Con respecto al licenciamiento progresivo, se señaló que, en términos generales, este supone la obligación de las instituciones de ser estrictamente fieles al proyecto que declararon a la hora de obtener la licencia sin que puedan luego, a pretexto de que son autónomas, modificar ese proyecto a menos que se sometan, en esa parte, a un nuevo proceso de licenciamiento. Se hizo presente que, discrepando de una afirmación contenida en el documento, el licenciamiento progresivo no impone una suerte de sistema obligatorio de acreditación. El licenciamiento progresivo se relaciona con los requisitos de entrada al sistema, atendiendo principalmente a las áreas del conocimiento y las sedes, por lo cual no modifica el concepto de acreditación sino el de autonomía.

Algunos consejeros hicieron presente que el actual marco regulatorio está fuertemente cargado por contenidos de tipo ideológico por lo que estimaron importante efectuar una contextualización histórica de éste, a fin de definir los desafíos que tiene el Consejo en función de los valores democráticos de una sociedad que intenta reproducir un modelo de ES. En cuanto al licenciamiento, se agregó, no debe ponerse el énfasis sólo en los requisitos de entrada y salida como polos, es fundamental que haya una fiscalización continua a las IES.

En cuanto a la situación presente y futura, se señaló que, además, es importante el tema de la internacionalización. El análisis sobre el marco regulatorio y los requisitos de entrada debiera también tener en consideración qué es lo que ocurre si en el futuro entran actores de características internacionales en el contexto de la globalización y de los tratados de libre comercio que Chile ha celebrado.

Finalmente, el Consejo estima necesario contar con más información acerca del sistema de acreditación antes de concluir la discusión sobre el tema de la sesión y definir los aspectos consensuados. Para tal efecto se acuerda invitar a la próxima sesión a don Emilio Rodríguez, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.

III Plan de trabajo

El documento sobre Provisión de Educación Superior será distribuido con las modificaciones pertinentes una vez recibida la opinión de los estudiantes sobre el lucro en el sistema de provisión mixta.

Se acuerda invitar expertos, a objeto de contar con exposiciones breves sobre materias de relevancia para la discusión del Consejo. Se propone invitar a los siguientes expertos:

- Emilio Rodríguez , sobre Sistema Nacional de Acreditación
- José Joaquín Brunner, sobre mercantilización del sistema
- Oscar Espinoza , acerca de temas de equidad
- Pedro Rosso, respecto a la producción científica
- Patricio Meler , sobre empleabilidad y niveles de renta

Se tratará de fijar un calendario de exposiciones de acuerdo con los temas que se estén tratando según la agenda del Consejo.

Se acuerda invitar, para la sesión del próximo lunes, al Dr. Emilio Rodríguez para una exposición sobre sistemas de acreditación. Tema al que se abocaran en la próxima sesión.

Se distribuirán los siguientes documentos para la próxima reunión:

- Documento sobre provisión mixta, una vez recibida la opinión estudiantil.
- Documento acerca de los requisitos de ingreso al sistema, con las modificaciones pertinentes.
- Documento sobre acreditación.

Sexta Sesión Consejo Asesor

Asistió como expositor invitado el **Dr. Emilio Rodríguez Ponce**.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

En primer lugar, se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la 3ª sesión la que fue corregida de acuerdo a las observaciones formuladas por el Consejo en la sesión anterior. Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con una observación relativa a la cifra exacta de estudiantes que integran las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, los que serían 8.819.

Luego se sometió a aprobación del Consejo el Acta de la sesión anterior (4º). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Sistema de aseguramiento de la calidad. Exposición del Dr. Emilio Rodríguez Ponce, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.
- Análisis de los aspectos tratados en la presentación con el fin de contextualizar la discusión que está llevando acabo el Consejo acerca de los requisitos de entrada al sistema de ES y la capacidad que tiene ese sistema de asegurar la calidad de las instituciones que se desempeñan en él.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo, el invitado de esta sesión, el Dr. Emilio Rodríguez Ponce, realizó su exposición relativa al sistema de aseguramiento de la calidad.

Dicha presentación abordó el tema desde una perspectiva estratégica y trató, en términos generales, sobre algunos de los desafíos estratégicos que tenemos como país, de cómo éstos se conjugan con el sistema de ES, qué lugar ocupa allí el sistema de aseguramiento de la calidad y cuáles son los puntos críticos a trabajar.

Al concluir la exposición se concede la palabra a los miembros del Consejo para realizar preguntas o comentarios. Luego de algunas observaciones relativas a los datos y cifras contenidos en la presentación, el Consejo se abocó a los siguientes temas:

1. Aspectos críticos.

Uno de los puntos críticos para la acreditación –se señaló– es la viabilidad de la acreditación ante la diversidad institucional que está de manifiesto, no sólo en cuanto al número de instituciones y sus distintos niveles (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) sino también desde el punto de vista de la enorme variedad de programas de distinta naturaleza que eventualmente podrían ser acreditables. Por ello se estimó importante conocer cuáles son las prioridades que la CNA irá perfilando porque de esa manera el Consejo podría alinearse a esas prioridades.

En el mismo sentido se planteó la diversidad de roles o misiones que pueden tener las instituciones de ES y la necesidad de que también se evalúe, para efectos de la acreditación, la gran contribución al desarrollo y la equidad que hacen las IES que, si bien generan conocimiento de manera más focalizada, ponen más su acento en la formación integral de personas y facilitan la movilidad social cuando la mayoría de sus estudiantes son de los más bajos quintiles. Este también sería un aspecto fundamental en la formación de capital humano avanzado, por lo cual se plantea la pregunta sobre si es posible que se pongan acentos en la forma de acreditar y si se pueden mirar los roles de las distintas instituciones en el sistema.

Algunos consejeros consideraron que, entre los aspectos críticos del sistema que contempla la ley de acreditación, está el hecho de que la acreditación pareciera sólo medir la coherencia interna de cada institución en circunstancias que la calidad debe estar asociada a ciertos objetivos estratégicos de país que aún hay que definir. Se indicó además que es discutible que el sistema esté asegurando calidad si una IES puede resultar acreditada cumpliendo sólo algunos parámetros de evaluación y no el total, lo que resulta especialmente importante si se considera que el crédito con aval del Estado está supeditado a la acreditación.

Se le consulta al expositor si la CNA va a trabajar bajo los mismos criterios que la CNAP.

Con respecto a tales inquietudes, el Dr. Emilio Rodríguez precisó, en primer lugar, que lo importante es que los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación vayan en la dirección de comprobar que se está cumpliendo la misión institucional, los mismos fines institucionales que la institución ha declarado. Siendo las IES autónomas es posible tener una mirada que se focalice en los elementos que la IES definió como prioritarios –por

ejemplo, contribución a la equidad-, es decir, es posible considerar todos aquellos aspectos que sean pertinentes a la condición de institución de ES.

En segundo lugar, aclaró que el aseguramiento de la calidad tiene que ver con procesos de coherencia interna, pero la ley también consagra la idea de resultados lo que permite una medición que va más allá al definir estándares básicos de funcionamiento idóneo. Los criterios mínimos –precisó- no ponen en juego la autonomía de la institución sino que garantizan que exista la calidad necesaria para un proceso de formación adecuado que le permita a los estudiantes éxito en su inserción laboral.

En tercer lugar, respecto a los parámetros de acreditación, señaló que las áreas obligatorias de acreditación son básicamente dos, y son suficientes para despejar la preocupación manifestada. Una es la gestión institucional y la otra la docencia de pregrado. Esto significa que el crédito con aval del Estado va a aquellas instituciones que son capaces de cumplir con mecanismos de aseguramiento de la calidad al menos con estas dos áreas, sin perjuicio de otras áreas que son voluntarias, como la vinculación con el medio, el postgrado, la investigación y otras que se puedan consensuar entre la CNA y la respectiva institución.

En cuarto lugar, precisó que hoy la CNA está trabajando con las normas de la CNAP y será así por un año pero durante ese año los Comités Consultivos estarán trabajando en la definición de los criterios mínimos. En la tarea de diseñar el sistema –puntualizó- se invitará a participar a otros actores de la ES fuera de la CNA.

Algunos consejeros hicieron presente que se debe contemplar entre los puntos críticos enunciados en la exposición el tema de la educación continua y la articulación del sistema. Deben existir sistemas adecuados para que los alumnos puedan seguir itinerarios de formación permanentes que les permitan mantenerse al día dentro de un esquema de articulación apropiada de los distintos niveles de la ES.

Asociado al tema de la educación continua se advierte que, si bien es cierto que algunos programas académicos especiales en la formación de profesores fueron una mala experiencia, eso no debiera llevarnos a calificar de una manera negativa las oportunidades que ofrecen los programas académicos especiales a quienes, contando con experiencia laboral previa, acceden por primera vez a la educación superior o a quienes quieren perfeccionar sus estudios.

Sobre el punto, el Dr. Emilio Rodríguez aclaró que señalar a los programas académicos especiales dentro de los puntos críticos no tiene una connotación negativa sino que pretende dar cuenta que se trata de un tema que hay que estudiar. No hay nada negativo en que tales programas permitan el reconocimiento de las habilidades adquiridas previamente por el alumno pero debe evaluarse si es posible, por ejemplo, que una persona que estudió pedagogía pueda graduarse en pocos tiempo de ingeniero o abogado. Precisó que la continuidad de estudios es un tema distinto y muy importante en la sociedad del conocimiento.

Finalmente, los miembros del Consejo manifestaron su preocupación por la posible falta de independencia de las agencias acreditadoras privadas frente a las IES que se sometan al

proceso de acreditación. Advirtieron la necesidad de contar con un marco regulatorio que dé garantías de que el trabajo que realizarán cumpla con los objetivos nacionales. Existe la inquietud sobre cómo se va a enfrentar este riesgo, si la CNA va a elaborar y hacer públicas reglas de conflictos de intereses para quienes forman parte de las agencias.

El expositor reconoció que se trata de un aspecto crítico del sistema. El tema de fondo es cómo se controla o supervigila un funcionamiento adecuado de las agencias. Es claro que hay que definir cuáles son las condiciones mínimas para que exista una agencia acreditadora, es decir, fijar requisitos de entrada, pero también de funcionamiento y de control ex post, así como elaborar reglas frente a los posibles conflictos de intereses que podrían existir. En esto –explicó- se está trabajando a partir de los Comités Consultivos y la CNA se tomará todo el tiempo necesario para diseñar un sistema bien estructurado que permita enfrentar esta problemática.

Finalmente, aclaró que hoy, formalmente, no está funcionando ninguna agencia acreditadora en Chile, validada por la CNA, porque ni siquiera se ha llamado a presentar antecedentes. Las agencias tendrán que postular al sistema y cumplir con los requisitos que se fijen para su autorización..

2. Contextualización del tema. La acreditación como posible mecanismo de regulación. Atribuciones de los distintos órganos que integran el sistema.

En la sesión pasada se reflexionó en torno al documento técnico sobre marco regulatorio y requisitos de entrada al sistema de ES, el cual concluye que el proceso que sigue a la autonomía de las IES es el eslabón débil en el aseguramiento de la calidad. Se hizo presente que en este contexto se trató el tema del aseguramiento de la calidad, porque se habló de la acreditación como uno de los posibles mecanismos para regular la expansión del sistema de ES.

Por lo tanto, las principales interrogantes eran ¿cuál es la relación entre licenciamiento y acreditación?, ¿a través del sistema de aseguramiento de la calidad se podría regular o suplir los defectos del marco regulatorio?

El Dr. Emilio Rodríguez señaló que la CNA no fue concebida como una superintendencia de educación superior, el rol que tiene es de promover y supervigilar el aseguramiento de la calidad en Chile como lo establece expresamente la Ley 20.129. El licenciamiento, por su parte, es un proceso distinto, entregado al CSE. Una vez que la IES obtiene el licenciamiento tiene libertad para actuar y tomar decisiones y dentro de esa libertad puede decidir si se acredita o no, es decir, la acreditación es esencialmente voluntaria. Si en el ejercicio de su autonomía la IES incurre en acciones reñidas con el ordenamiento jurídico quien tiene atribuciones para actuar es el MINEDUC y el CSE no la CNA.

Los consejeros consideraron especialmente clarificadora la exposición en cuanto precisó que el licenciamiento y el aseguramiento de la calidad son dos procesos totalmente distintos. Se estimó importante explicitar que el sistema de aseguramiento de la calidad no está llamado a suplir los defectos del marco regulatorio. La CNA – se señaló- no es propiamente un organismo de fiscalización ni de planificación universitaria, o sea, no tiene

a su cargo el diseño de políticas públicas en materia de ES, ni el mejoramiento de los requisitos de entrada al sistema educativo, es simplemente un organismo que ayuda a la mejora de las IES por la vía del diálogo racional y los procesos de autoevaluación.

Dado que la CNA no cuenta con mayores facultades en materia de fiscalización, se consideró necesario clarificar el marco legal relativo a las atribuciones de los tres organismos o instancias del sistema -la CNA, el CSE y el MINEDUC- a fin de determinar si estas atribuciones son suficientes, si se están ejerciendo o no y si existiría un problema de integración o coordinación entre ellas.

Especial importancia se dio a la pregunta acerca de cuál es el rol del Estado frente a la institución que no logra acreditarse. Uno de los aspectos que, a juicio de algunos consejeros, es paradójico, es el hecho de que la única consecuencia que pareciera existir hoy es la imposibilidad de optar al crédito con aval del Estado y a otras ayudas estudiantiles, lo que constituye una sanción que afecta más a los estudiantes que a la institución².

Al respecto se señaló que la Ley 20.129, publicada el 17 de noviembre del 2006, tiene dos componentes básicos. Uno relacionado con el aseguramiento de la calidad de la educación y la creación de la CNA y otro asociado a las atribuciones que se le entregan al MINEDUC en dos aspectos. En primer lugar, se le otorga una nueva atribución para exigir información y tomar decisiones -incluso decretar el cierre- respecto de sedes y programas (antes sólo podía cerrar la institución completa lo que la transformaba en una medida inoperante) y, en segundo lugar, tiene a su cargo el sistema nacional de información.

Se precisó que el sistema de información está asociado a una multiplicidad de aspectos. Por una parte, resolver las asimetrías de información y, por otra, está directamente vinculado a determinaciones de incentivo. Por lo tanto, el sistema de información debe ser asociado tanto con un elemento de regulación y control como con uno de fomento. Por eso se estimó necesario contar con mayores antecedentes sobre el trabajo que está realizando el MINEDUC respecto al sistema de información.

Se advierte que, la facultad que tendrá el MINEDUC de cerrar sedes y programas en conjunto con el CSE, como consecuencia de los procesos de acreditación, se enfrenta a un serio problema. El sistema universitario suele tener redes hacia el proceso político y el Ministerio, si bien puede estar dispuesto a ejercer sus atribuciones, es un organismo más expuesto a las presiones políticas. Por lo tanto, cabe preguntarse si atribuciones de esa naturaleza deben descansar en el MINEDUC, en un órgano del Estado que no esté directamente relacionado con instancias ministeriales o simplemente, siendo la presión política un hecho ineludible, en el Congreso que es donde se realiza el debate político. Se planteó que el rol del Estado y las consecuencias de la acreditación suponen un arreglo institucional distinto.

Finalmente el Dr. Emilio Rodríguez señaló que existe una instancia de coordinación en el sistema de aseguramiento de la calidad, el Comité de Coordinación, donde participa el MINEDUC, la CNA y el CSE. Sin embargo la operatividad de esta instancia queda en gran

² Aporte de los estudiantes.

medida entregada a la voluntad de las partes porque la ley sólo exige dos reuniones al año por lo que destacó la importancia de trabajar de manera mas fuerte en el tema.

Los comentarios finales se centraron en la discusión relativa a si el sistema de aseguramiento de la calidad tiene por objeto, simplemente, establecer una cierta simetría de información entre lo que las IES hacen -o dicen hacer- y lo que realmente hacen o si, además, debe asegurar calidad en el sentido de garantizar que las IES alcancen estándares previamente definidos, cosa que es distinta y más exigente que la primera.

Por una parte se sostuvo que, desde el punto de vista del diseño institucional, el sistema de aseguramiento de la calidad tiene por objeto asegurar calidad en el sentido de suprimir asimetrías de información, es decir, es un sistema mínimo. Si bien es cierto que en los hechos funciona como sistema máximo, ello se debe a que el sistema en Chile es profundamente endogámico con pequeños grupos de profesores pertenecientes a universidades consolidadas que han ido efectivamente generando cierto patrón evaluativo más o menos homogéneo y coherente. Eso no va a ser así en el futuro salvo que se modifique el diseño institucional.

Otros miembros del Consejo, en cambio, consideraron que la experiencia de la CNAP no corrobora tal afirmación, al menos en área de la docencia de pregrado, donde hay estándares que quedaron definidos por personas que, al modo de los Comités Consultivos, trabajaron en ellos. El colegio de pares evaluadores, se señaló, es limitado y los integrantes de la CNAP y ahora CNA van, a través de procesos sucesivos, homogenizando o tomando acuerdos respecto a estándares. La pregunta es ¿cuánto de esta experiencia de la CNAP va a tomar la CNA?

II. Plan de trabajo

Se acuerda seguir tratando este tema en la siguiente sesión, en la cual se contará con la presentación de don Julio Castro sobre el Sistema de Información.

Se propone, además, invitar a don Rodrigo González y don Pedro Montt, quienes han participado en la redacción del proyecto de ley sobre Superintendencia de Educación, para que expongan en la materia los aspectos atingentes a la ES, y a don Iván Lavados y doña Maria José Lemaitre, para que expongan sobre su experiencia como miembros de la CNAP.

VISIONES DE LOS ESTUDIANTES

Como se ha podido apreciar por las actas antes señaladas, las discusiones en el Consejo han sido bastante mesuradas.

Temas en discusión:

Respecto a la provisión de Educación Superior: a pesar de que se llevo a un casi acuerdo de que existe una provisión mixta, fue importante establecer un antes y un después de 1981 y además distinguir entre la fisonomía real y la supuesta, esta última tema de mayor discusión

Según nosotros antes de haber iniciado cualquier discusión deberíamos haber zanjado un tema fundamental: que la educación es un bien social no individual que debe estar ligado a un proyecto de sociedad y a la construcción de un perfil del egresado: importancia del rol del Estado.

Además señalar que mientras existan Universidades que solo actúen bajo intereses del mercado desreglan todo el sistema, no podemos tener una mirada autocomplaciente con el mismo, y ¿porqué? Porque los estándares ahora dependen de quien **creó** la institución y no de los establecidos por el estado.

Respecto de la provisión mixta una cosa es reconocer la existencia de ella y otra cosa es que funcione. Hay algo que no esta bien, ya que todo el sistema no está generando un bien público, por ejemplo hay carreras que se imparten en Universidades en un periodo más largo, y la misma carrera también se imparte en un Instituto Profesional y en un periodo mucho menor. Primero debemos diseñar un sistema o si no caeremos nuevamente en un sistema de parches a lo que esta establecido hoy.

Respecto a la definición de Universidad, para nosotros una Universidad es una unidad integral que no cabe definirla por partes. No puede ser todo Universidad tampoco, hay que establecer límites.

Respecto al lucro, lo entendemos como “ganancia o provecho que se obtiene de algo, especialmente de un negocio”. Educar significa “perfeccionar las facultades intelectuales, morales y cognitivas de una persona”. El lucro parece ser lo único que motivaría y aseguraría la eficacia de este derecho. ***Sin negocio, no habría educación.*** . La racionalidad económica se supone asociada al afán, lícito o ilícito, de obtener ganancias, rentabilidad y eficiencia. El problema radica en que ello puede opacar otras motivaciones y hacer menos relevantes otras racionalidades³. Luego, tomando en consideración que la educación es un bien social, entendemos que las utilidades generadas en una institución de ESUP deben ser reinvertidos para el fin que la institución fue creada, luego su interés *no puede el lucrar*.

Para nosotros hay razón de índole *ético* que justifica el no lucrar con un derecho humano⁴, en el debate debe estar presente esta connotación moral a ésta práctica, ya habitual desde que se implantaron las normas que rigen la creación y licenciamiento de instituciones de educación superior.

Nos oponemos a reconocer legalmente la posibilidad de que las Universidades se constituyan como personas jurídicas *con fines de lucro*, ya que ello importaría un retroceso en el debate actual sobre educación y abre la posibilidad de que el lucro se transforme en el

³

⁴ “1.-***Toda persona tiene derecho a la educación...***

2.- La educación tendrá por objeto el ***pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales...***”

fin primordial de las instituciones. Además es importante señalar que ni aun en la actual LOCE, ésta misma es legitimada.

Un objetivo del consejo es *constatar el funcionamiento del sistema* de provisión mixta y determinar las múltiples formas a través de las cuales las instituciones de ESUP lucran y otra distinta es establecer una normativa que legalice esta práctica.

Junto con ello se debe considerar el sistema como un todo, y las consecuencias que podría provocar que el lucro se transformara en el fin primordial de la ESUP son aún impredecibles.

La forma en la cual se ha discutido el tema ha dejado en claro manifiesto de que algunos integrantes del consejo han tratado de parchar, a su propia conveniencia, buscando legalizar, interponiendo consignas de “transparencia”.

Se ha argumentado que no es posible fiscalizar el lucro, debido a que existen infinitas posibilidades de lucrar por parte de las instituciones de educación superior. A su vez las transferencias directas e indirectas del Estado a las Instituciones de educación también son ilimitadas, luego tampoco es posible evitar que con recursos estatales las instituciones de educación superior lucren con dichos recursos.

Proponemos de este modo que la legislación para la creación de nuevas instituciones de educación superior se mantenga como fundaciones sin fines de lucro, las instituciones que fueron creadas bajo esas condiciones se fiscalicen y transparentes su funcionamiento y se establezcan nuevos mecanismos de fiscalización para disminuir las formas de lucro de las actuales instituciones cuya figura jurídica les impide lucrar. Se propone por ejemplo que las instituciones de educación superior sean dueñas de su inmobiliaria.

La ruta lógica era primero plantear lo *grandes objetivos públicos*, lo que la sociedad chilena quiere y de ahí ver instrumentos para llevar a cabo esta política. Para nosotros se está yendo en una dirección contraria a la acertada. Hay que buscar los mecanismos para que las instituciones privadas que hoy “lucran”, en la práctica, puedan *dejar de hacerlo*.

Respecto a las funciones de la CNA (Respecto a la presentación de Emilio Rodríguez, presidente), nos parece que quedan cojos ciertos objetivos estratégicos dentro de la CNA, ya que la acreditación solo mide coherencia interna y no calidad de la educación. Las dos áreas (gestión y docencia) no son suficientes para acreditar calidad.

¿Cuál es el rol del Estado frente a la institución que no logra acreditarse?, para nosotros resulta paradójico que la única consecuencia que existe para una institución que no está acreditada es la imposibilidad de optar al crédito con aval del Estado y a otras ayudas estudiantiles, lo que constituye una sanción que afecta más a los estudiantes que a las instituciones, que son directamente responsables. ¿Qué sucede con las instituciones que no son acreditadas?: ¿Realmente se cierran programas?... al parecer no porque la acreditación es voluntaria y la CNA no tiene atribuciones para cerrar programas e instituciones en el peor de los casos.

Ahora estamos en el análisis del Proyecto de la Superintendencia de Educación.

ASISTENCIA A LAS SESIONES

Víctor González: 3 sesiones (entra por Esteban Vega)

Juan Cristóbal Palma: 4 sesiones

Pablo Cuevas: 5 sesiones

Javier Candia: 5 sesiones (entra por tercer cupo AESUP)

Giorgio Boccardo: 6 sesiones

Claudio Asenjo: 7 sesiones

Omar Núñez: 7 sesiones

Marcela Espinoza: 7 sesiones