

Educación
superior

El proyecto de ley que reforma el sistema de educación superior en Chile: tensiones, escenarios y propuestas

Oscar Espinoza
Luis Eduardo González¹

El propósito de este documento es comprender mejor los alcances del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo durante el gobierno de Michelle Bachelet, el cual busca reformar el sistema de educación superior. Al respecto, es importante destacar el esfuerzo del Ministerio de Educación por establecer una normativa para el nivel educativo terciario, con lo cual intenta enfrentar las debilidades que presenta el sistema. El solo hecho de abrir el debate y recibir aportes de distintos sectores, que permitan superar o al menos paliar dichas debilidades, es de por sí positivo.

El esquema actual de la educación superior chilena se originó a partir de un modelo económico que propició la privatización de todos los servicios sociales (incluyendo la educación). Dicho modelo ha sido fuertemente cuestionado por distintas razones, a saber: porque ha generado un aumento en la

¹ Oscar Espinoza. Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad San Sebastián, investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales.
Luis Eduardo González. Director del Área de Política y Gestión del Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda), investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y consultor de la Universidad San Sebastián.

desigualdad social; por el insostenible incremento de los niveles de endeudamiento de los estudiantes y sus familias con la banca privada; por la falta de preocupación del Estado para con sus instituciones; por la pasividad de los gobiernos para evitar el lucro en aquellos casos donde esté prohibido por ley; por el crecimiento desregulado de las carreras y las sedes; y por el aumento de la matrícula en instituciones sin un sustento de calidad. De ahí que la propuesta de ley, propugnada por una coalición de gobierno de inspiración democrática y socialista, deba entenderse y asumirse en esta perspectiva.

El modelo económico y social que dio sustento a la estructura institucional y las normativas que rigen la educación superior desde 1980 se fundamentan en un conjunto de supuestos y valores, a saber: (a) que el desarrollo personal está por sobre el bienestar colectivo y la satisfacción de las aspiraciones individuales está por sobre la solidaridad; (b) que para lograr la equidad social basta el crecimiento económico, lo cual beneficiaría por igual a todos los sectores sociales; (c) que la gestión administrativa privada es más eficiente que la estatal para administrar recursos; y (d) que el mercado es mejor regulador que el Estado.

En congruencia con lo anterior, para el caso de la educación superior algunos economistas neoliberales han planteado: (i) que el crecimiento de la cobertura se puede asociar básicamente a la capacidad de ahorro de la población; (ii) que el desarrollo del sistema se rige por un incremento de la demanda; y (iii) que el aseguramiento de la calidad institucional se logra a través de la competitividad y el autocontrol del mercado.

El modelo antes mencionado produjo realidades e ilusiones inalcanzables. Se estableció una diversificación de la producción y un crecimiento macroeconómico que fue positivo para el país, pero a costa de una inequidad desmesurada de los ingresos. Se generaron, asimismo, ilusiones de vastos sectores de la población que durante décadas han intentado acceder a los beneficios del crecimiento económico. No obstante, lo han logrado solo parcialmente y con un endeudamiento que supera sus capacidades de ahorro, debiendo asumir todas las implicancias que ello conlleva. La disonancia entre la realidad del crecimiento económico, que ha beneficiado principalmente a unos pocos, y las ilusiones no logradas por muchos ha producido importantes brechas de inequidad; entre otras, en el acceso a una educación de calidad, que se han traducido en un creciente malestar social. Lo anterior gatilló masivas demandas estudiantiles que presionaron a los gobiernos y la clase política para introducir cambios estructurales en el sistema educacional y, particularmente, en el nivel terciario.

Por lo señalado, hay que entender el proyecto de ley que reforma la educación superior en el contexto de una coalición de gobierno que está intentando modificar las bases de una sociedad que, hasta ahora, ha orientado su desa-

rollo a partir de —fundamentalmente— principios neoliberales. Es necesario hacer esta distinción para comprender el trasfondo del debate, pues es difícil, por no decir imposible, que distintos sectores con diferentes ideologías y concepciones sociales se puedan poner de acuerdo en temas de alta significación valórica, como la educación.

En función de los objetivos establecidos en el proyecto de ley, este documento se ha organizado en seis apartados. Tras esta introducción se aborda, en primer lugar, el objetivo de consolidar el sistema de educación superior. *A posteriori* se analiza el segundo objetivo, que apunta a dar garantías de calidad a la oferta y resguardar la fe pública. En tercer lugar, se discute lo referido a la promoción de la equidad y la inclusión. Luego se revisa el propósito de fortalecer la educación superior estatal y, en quinto término, la idea de fortalecer la educación técnico-profesional. El texto concluye con un comentario final. En relación con cada uno de los objetivos del proyecto de ley, se sintetizan las ideas centrales, se hace un comentario crítico y se proponen acciones para mejorar la propuesta.

1 Objetivo del proyecto de ley: consolidar el sistema de educación superior

1.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

El proyecto de ley de educación superior (en adelante, PLES) propone establecer un “sistema de educación superior”, ya que se diagnostica —en forma certera— que en la actualidad no existe como tal,² para lo cual se requiere establecer algunas definiciones básicas. Usualmente un ‘sistema’ es concebido como un conjunto de elementos articulados en función de ciertos propósitos preestablecidos. Esto implica que estén claramente identificados sus elementos o componentes, la articulación entre ellos y, sobre todo, los fines.

En este caso, el sistema de educación superior está definido en el proyecto de ley (PLES, Título I, artículo 2º, y en él se establecen los principios que lo rigen.³ También se precisan las bases orientadoras del sistema en los antece-

2 M. Bachelet (2016), *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley de Educación Superior* (Santiago, 4 de julio de 2016. Mensaje Nº 110-364): “El país carece de instancias para la definición de objetivos y horizontes compartidos, capaces de orientar el desarrollo de la educación superior en un horizonte de largo plazo. En consecuencia, las instituciones de educación superior han operado como partes inconexas entre sí y movidas por diferentes intereses. La falta de objetivos y principios del sistema de educación superior, así como la inexistencia de definiciones claras respecto de los quehaceres y fines de las instituciones, implica que éstas sólo responden a definiciones autoimpuestas” (Antecedentes, 3, a).

3 Se definen los siguientes principios del sistema: Autonomía; Calidad; Diversidad de proyectos educativos institucionales; Inclusión; Libertad académica; Participación; Pertinencia; Respeto y promoción de los Derechos Humanos; Transparencia y Trayectorias formativas y articulación (PLES, Título I, artículo 3).

dentes del proyecto. Este plantea que los pilares o ejes conceptuales para su construcción son la calidad, la equidad, y la pertinencia.

En el cuerpo del proyecto de ley no se explicitan los objetivos del sistema de educación superior. No obstante, en los antecedentes se mencionan cinco objetivos que reflejan la intencionalidad del proyecto, los cuales podrían asociarse a los resultados esperados del mismo. Estos son: (a) consolidar el sistema de educación superior; (b) dar garantías de calidad y de resguardo de la fe pública, haciendo obligatoria la acreditación institucional y evitando el lucro en un contexto de respeto por la autonomía; (c) promover la equidad y la inclusión mediante la gratuidad y un nuevo sistema de admisión; (d) fortalecer la educación superior estatal; y (e) fortalecer la educación técnico-profesional.

El proyecto define los componentes del sistema (PLES, Contenido del proyecto de ley, 1), entre los cuales se incluyen las instituciones de educación superior (IES) y los “organismos y servicios públicos con competencia en dicho ámbito” y sus alcances. En el sistema propuesto se plantea la continuidad de los tres tipos de instituciones existentes a la fecha,⁴ los mismos que se definen en el texto del proyecto (PLES, Título I, artículos 4º, 5º y 6º). Además, en los antecedentes se señala que “los estudiantes se distribuyen en las distintas instituciones de educación superior según sus capacidades de pago y los instrumentos de selección que existen (o no) en estos establecimientos” (PLES, Antecedentes, 3).

De igual manera, el sistema, al que hace referencia el proyecto de ley, considera entre sus componentes otros organismos, tales como: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, (b) el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, (c) la Superintendencia de Educación Superior, y (d) el Consejo para la Calidad de la Educación Superior. Además, se crea un organismo externo al sistema, el Consejo Asesor de la Educación Técnico-Profesional de Nivel Superior.

La *Subsecretaría de Educación Superior* está claramente definida como un organismo que elabora, coordina, ejecuta y evalúa las políticas de educación superior. Llama la atención que se señale que tendrá dos ámbitos de acción, el universitario y el técnico superior, a los cuales no se hace mucha referencia en la propuesta ni se definen sus estructuras, como tampoco sus funciones (PLES, Antecedentes y artículo 9º).

Conforme establece el proyecto, la Subsecretaría de Educación Superior contempla, además, dos grandes subsistemas: el Sistema Común de Acceso a la Educación Superior y el Sistema Nacional de Información (PLES, Antecedentes, 3).

tes). La Subsecretaría de Educación Superior y sus funciones se describen con bastante detalle en el Título II del proyecto de ley (artículos 8º al 21). Se plantea que la Subsecretaría absorberá a la actual División de Educación Superior, pero, por su complejidad y funciones, deberá incrementar sustantivamente su presupuesto y el personal requerido.

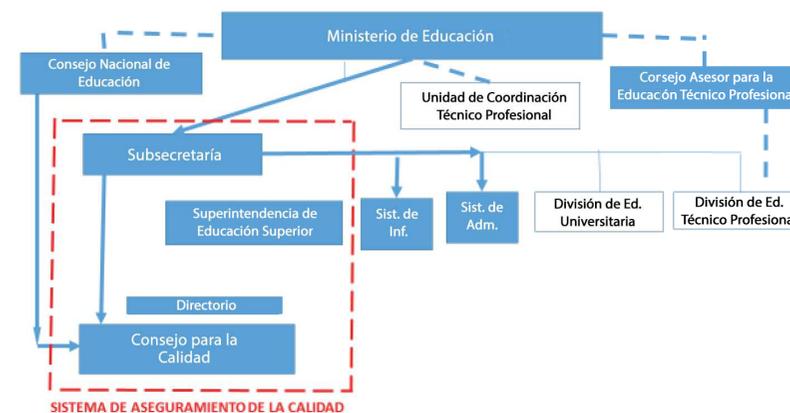
El sistema de calidad. El proyecto de ley define un sistema de calidad (PLES, Título III, artículos 22 a 77), en el cual están involucrados tres organismos: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, (b) el Consejo Nacional de Educación para la Educación Superior, y (c) la Superintendencia de Educación Superior.

La Superintendencia de Educación Superior. El proyecto de ley define con claridad las funciones de la Superintendencia, destacando su carácter fiscalizador, la supervisión financiera de las instituciones, la atención de denuncias o reclamos y la aplicación de sanciones (PLES, Título IV, artículos 78 a 133). El superintendente será nombrado por el o la Presidente de la República.

Dentro del Ministerio de Educación, pero fuera de la Subsecretaría de Educación Superior, se crea también una nueva instancia asesora, denominada Consejo Asesor de la Educación Técnico Profesional.

Las funciones del sistema de Educación Superior son de regulación, aseguramiento de la calidad y financiamiento. Estas funciones se tratarán en los acápite siguientes según los objetivos planteados en el proyecto de ley en lo que concierne al aseguramiento de la calidad, el fortalecimiento de la educación superior estatal y el fortalecimiento de la formación técnico-profesional.

Gráfico 1. Estructura del Sistema de Educación Superior según el proyecto de ley



⁴ Un cambio importante en el proyecto de ley es que se deja fuera del sistema a las instituciones de las FF.AA. y de Orden que entregan educación postsecundaria y que son 22, considerando los niveles técnico, de pregrado y de posgrado.

1.2 Comentarios a la propuesta de consolidación del sistema de educación superior

El proyecto de ley define la educación superior en un sentido lato.⁵ El concepto de “educación superior” que recoge se ha universalizado, aunque en diversos países se utiliza para aludir a la formación postsecundaria, la educación universitaria o para referirse a la compleja y multifacética labor que deriva de las actividades que realizan las universidades. Estas últimas incluyen lo cultural, lo artístico, lo humanístico, el desarrollo científico-tecnológico y el conjunto de actividades de vinculación con el medio. A todo ello puede sumarse la colaboración con el desarrollo económico, político y social que se consagra desde este nivel educativo. Si bien estos aspectos están consignados en el cuerpo normativo, no son recogidos con la suficiente profundidad. Por ejemplo, se hacen pocas indicaciones respecto a la investigación y la vinculación con el medio en comparación con la función docente.

Sumado a lo anterior, la noción de calidad no se define, sino que se asume como un supuesto. No obstante, en el ámbito de la educación la calidad tiene connotaciones valóricas y, por tanto, no es única,⁶ lo que redundaría en que los criterios para su medición sean variados. Por ejemplo, algunos autores⁷ consideran como componentes de la calidad educativa los siguientes: (a) la relevancia (pertinencia, impacto, adecuación y oportunidad); (b) la coherencia (consistencia entre el discurso y la práctica); (c) la efectividad, que es la formulación y el cumplimiento de metas viables; (d) la disponibilidad de los recursos necesarios; (e) la eficiencia en el uso de los recursos; (f) la eficacia en cuanto a lo apropiado de los recursos para los fines requeridos; y (g) los procesos académicos y administrativos.

En relación con la estructura institucional según se expone en los antecedentes del proyecto, sería recomendable justificar la funcionalidad actual de

5 PLES, Título I, artículo 1º: “La educación superior tiene como fin la generación y desarrollo del conocimiento, su aplicación y comunicación acorde con los desafíos actuales; el cultivo de las ciencias, la tecnología, la innovación, las artes y las humanidades; la vinculación con la comunidad, así como el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones. Todo ello con el objeto de contribuir al progreso social, cultural, científico, tecnológico, económico y sustentable de las regiones y del país, en el marco de un Estado democrático de derecho. Asimismo, busca la formación integral de las personas a través del desarrollo de sus talentos y capacidades, proveyendo con equidad las oportunidades y condiciones para un aprendizaje a lo largo de la vida que sea pertinente y de calidad, para que puedan participar activamente en los distintos ámbitos de la vida social y contribuir a la satisfacción de las necesidades del país a nivel local, regional y nacional”.

6 L. E. González (1990), *Calidad de la docencia universitaria en América Latina y el Caribe. Políticas, gestión y recursos. Estudio de casos*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda)/Organización de los Estados Americanos (OEA).

7 O. Espinoza, L. E. González, A. Poblete, S. Ramírez, M. Silva & M. Zúñiga (1994), *Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior. Pautas y procedimientos*. Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) [<http://bit.ly/2eWD0xA>].

los distintos tipos de instituciones que fueron creadas con la reforma de los años ochenta. Tanto es así, que en varios acápite del proyecto de ley se mencionan solo dos tipos de instituciones de educación superior, las técnico-profesionales y las universidades, lo cual no es totalmente coherente con la orgánica que da vida a la institucionalidad desde 1981 y que incluye universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Se podría desprender de esta nueva concepción que los institutos profesionales (IP) formarían parte de la formación técnico-profesional (FTP). No obstante, en la definición de la FTP prácticamente se ignora a los IP, que forman profesionales sin licenciatura. Además, resulta peyorativo indicar que a los IP y CFT van los jóvenes con menor capacidad de pago y que no son admitidos por las universidades más selectivas, desconociendo así las posibles vocaciones de quienes se inclinan por carreras más aplicadas.

1.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

Para propiciar la construcción de un sistema de educación superior, se propone:

- Crear un sistema articulado y funcional a las necesidades del país, cuyas funciones sean apropiadas a un sistema que es complejo, que es mixto en cuanto a sus sostenedores, y territorialmente disperso.
- Constituir una superintendencia más funcional que delegue en las instituciones de educación superior (IES) algunas responsabilidades, que se aboque a entregar directrices y que haga evaluaciones que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente. El proyecto de ley postula que la Superintendencia ha de tomar decisiones en relación con cada una de las carreras que se generen en el futuro, cuestión que no es razonable y, además, muy poco viable.
- Establecer unidades del sistema que tengan sentido y que cuenten con una clara declaración operacional de sus funciones. Esto es particularmente relevante en lo que respecta a la educación técnica y la educación profesional de menor duración.
- Concatenar carreras, estableciendo progresiones en la trayectoria formativa del nivel terciario. Para ello es fundamental asumir el concepto de educación a lo largo de la vida mediante un Marco Nacional de Cualificaciones que facilite la articulación.
- Considerar en la estructura del Ministerio de Educación las funciones de investigación y vinculación con el medio, creando las estructuras necesarias ya sea para su propio desarrollo o para la coordinación con otros organismos del Estado (por ejemplo, el futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Cultura, o el sector productivo).

2 Objetivo del proyecto de ley: dar garantías de calidad y resguardo de la fe pública

2.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

El Sistema de Calidad. El proyecto de ley define un Sistema de Calidad (PLES, Título III, artículos 22 a 77), en el cual están involucrados tres organismos: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, (b) el Consejo Nacional de Educación para la Educación Superior, y (c) la Superintendencia de Educación Superior. Las funciones de los organismos que conforman el sistema están claramente definidas. Si bien dichas entidades no forman parte del Sistema de Calidad propiamente tal, se vinculan en forma directa al Consejo Nacional de Educación, que es un organismo autónomo que actúa como un tribunal de última instancia para las apelaciones.

El núcleo central del Sistema de Calidad es el Consejo para la Calidad de la Educación Superior, que reemplazaría a la actual Comisión Nacional de Acreditación, responsabilizándose de los procesos de acreditación y licenciamiento a nivel universitario y técnico-profesional (IP y CFT), así como de la acreditación de carreras (que estipule la futura ley) y programas de doctorado. También está entre sus atribuciones aprobar la apertura de nuevas carreras. El Consejo para la Calidad de la Educación Superior estará constituido por un directorio conformado por once directores, algunos de los cuales podrán optar a ese cargo por la vía de concurso público, aunque en última instancia serán seleccionados por quien desempeñe la Presidencia de la República.

El proyecto de ley le asigna un rol bastante más protagónico al Estado en términos de regulación, el cual se ejercería a través de: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, que tendrá a su cargo los procesos de admisión y el sistema de información; (b) la Superintendencia de Educación Superior, que, por un lado, velaría por el cumplimiento de las normativas, y por otro, canalizaría las quejas y reclamos de los usuarios y las instituciones; y (c) el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que se proyectaría mediante los procesos de licenciamiento, acreditación y seguimiento a los planes de mejoramiento. A ello se suma la regulación indirecta a través de la entrega de recursos públicos.

En el proyecto de ley se plantea que la regulación estará bajo la tutela del Consejo para la Calidad de la Educación Superior, responsable final de controlar la apertura de nuevas carreras⁸ para todo tipo de institución, lo cual se hará de manera diferenciada según la caracterización de la universidad propuesta en el proyecto.

De acuerdo con el proyecto de ley, al Sistema de Aseguramiento de la Calidad le corresponde, entre otros, el desarrollo de políticas, la identificación, recolección y difusión de los antecedentes para la gestión, el licenciamiento y la acreditación institucional de las carreras que establece la ley, y los programas de doctorado. Adicionalmente, debe proponer criterios y estándares para la acreditación, seleccionar y capacitar a los pares, autorizar la apertura de nuevas carreras y dar seguimiento a las exigencias que se determinan en los procesos de licenciamiento y acreditación.

2.2 Comentarios a la propuesta de dar garantías de calidad y resguardar la fe pública

La designación de los nueve directores por parte de la Presidencia de la República para el Consejo de Calidad de la Educación puede crear sesgos y afectar su carácter autónomo. Igualmente, el presidente del Directorio también es designado por el o la Presidente de la República, siendo preferible que sea elegido por sus pares. El proyecto es claro en lo que respecta a las condiciones e impedimentos para ser elegido director del Consejo. Llama la atención que en ese directorio no participen estudiantes, cuestión que lo diferencia del Consejo de la actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA), donde dos de los quince consejeros son representantes estudiantiles, aunque solo con derecho a voz.

Tampoco deja de sorprender que no se conciba en el sistema de calidad el equivalente a la actual Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Acreditación, el organismo que realiza todas las labores técnicas y operativas y que es fundamental para los procesos de acreditación.

Aunque la regulación aparece como algo necesario frente a la desmedida desregulación existente en la educación superior, la propuesta regulatoria consignada en el proyecto de ley podría producir una homogeneización exagerada y generar una cierta renuencia a actuar con el dinamismo que el sector requiere.

La transición entre la educación media y la superior no consiste solo en la aplicación de un instrumento, sino que en todo un proceso educativo más complejo, respecto del cual hay poca información.⁹ Este proceso requiere de un apoyo sistematizado y orgánico tanto para orientar a los estudiantes que cursan los últimos años de la educación media, como para asegurar la permanencia de aquellos que ingresan al sistema terciario. Para estos fines no basta concebir solo una instancia única de admisión, sino que se requiere un proceso más complejo e integral que permita subsanar las notables diferencias que traen los estudiantes desde su cuna.

⁹ Véase, por ejemplo, Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) (2010), *El proceso de transición entre educación media y superior: Experiencias universitarias*. Santiago: Cinda [http://bit.ly/2dQcN2Q].

⁸ PLES, Párrafo 10 Del proceso de apertura de sedes, carreras o programas, artículo 73.

No parece compatible con el principio de autonomía, ni con la esencia del quehacer universitario, que el Consejo de Calidad tenga preponderancia en las decisiones institucionales (las que se supone que están planteadas en función del desarrollo de cada institución), en las prospecciones de las demandas y en los avances científico-tecnológicos.

Por otra parte, regular la apertura de nuevos programas y carreras para un sistema que supera las doce mil ofertas docentes es prácticamente inviable para un organismo como el Consejo para la Calidad, que además tendría a su cargo otro vasto conjunto de situaciones que atender.¹⁰ Lo anterior no obsta para que el Estado regule la demanda por gratuidad, restringiéndola a cupos establecidos mediante *numerus clausus* por institución, para lo cual tome en consideración su calidad.

Todas estas acciones implican contar con una capacidad organizacional, de infraestructura y de recursos humanos y materiales que dista mucho de lo que se tiene en la actualidad. Por otra parte, varias de estas acciones requieren una adecuada coordinación con el sistema de información y las intervenciones de la Superintendencia.

El proyecto de ley deja fuera algunas carreras de riesgo social,¹¹ que deben acreditarse por sus implicaciones sociales. El proyecto tampoco se refiere a los postítulos y los programas de maestría, sobre los cuales no habría ningún control de calidad. Si bien se mencionan en el articulado (PLES, artículo 45), tampoco se entregan mayores detalles sobre las especificaciones para acreditar las áreas de investigación, posgrado y vinculación con el medio, aunque podría asumirse que están incorporadas en los procesos regulares de acreditación institucional.

2.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

El Consejo para la Calidad podría tener un mayor grado de autonomía que el consagrado por el proyecto de ley, disminuyendo el número de consejeros designados por el Presidente de la República. Además, el presidente del Consejo

podría ser elegido por sus propios pares. Junto con ello, podría incorporar la participación de representantes del estudiantado, como ocurre hoy día en la CNA, donde tienen derecho a voz. Así también, el Consejo debería quedar eximido de la función de aprobar nuevas carreras, cuestión que requeriría estar regulada mediante los mecanismos de acreditación.

Otro aspecto importante de considerar es la necesidad de que el organismo responsable del aseguramiento de la calidad cuente con una secretaría técnica o su equivalente, que lleve a cabo las funciones técnicas, operativas y de seguimiento que implica todo este proceso.

Es importante incorporar en los procesos de acreditación la certificación de carreras cuyo ejercicio profesional implica riesgos para la población. De ese modo, se podrá resguardar debidamente la fe pública.

Una posibilidad para complementar el rol del Consejo sería delegar el ejecutivo del Estado en organismos que verifiquen la calidad del proceso formador y otorguen la habilitación para el ejercicio profesional, tal como acontece en la actualidad con el Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (Eunacom) para los estudiantes que se gradúan de esa carrera y la Prueba Inicia para los jóvenes que están culminando la carrera de Pedagogía.¹² El proceso de certificación de competencias y convalidación de títulos debería servir también para el ejercicio de profesionales graduados en el extranjero, tal como se aplica en la actualidad en el caso del Eunacom.

En los procesos de aseguramiento de la calidad y regulación deberían considerarse tanto los posgrados científicos y profesionales como los programas de educación continua. Estos últimos, que en la actualidad no son objeto de regulación ni de control de calidad, probablemente se incrementarán de manera significativa en los próximos años.

Un aspecto fundamental para lograr una mejor regulación del sistema es canalizar la información de manera que permita a todos los actores (autoridades, *policy makers*, apoderados y estudiantes) tomar decisiones adecuadas y asumir las implicancias de ellas. Para ello es fundamental conformar un sistema de información integral y articulado que brinde a los distintos usuarios información veraz, confiable y oportuna.

10 El proyecto de ley regula la apertura de nuevos programas y carreras para las instituciones acreditadas en el nivel más bajo (Nivel C) y para aquellas instituciones acreditadas en un nivel intermedio (Nivel B) que no impartan docencia en un área del conocimiento en que no tengan oferta. En ese sentido, se plantea: "Aquellas instituciones acreditadas en el nivel C de acreditación institucional, deberán solicitar autorización al Consejo para la Calidad para abrir nuevas sedes, o impartir nuevas carreras o programas de pregrado de conformidad con el procedimiento regulado en el artículo siguiente. Asimismo, las instituciones acreditadas en el nivel B de acreditación institucional, deberán solicitar autorización al Consejo para la Calidad en caso de abrir una nueva carrera o programa de pregrado, en un área del conocimiento que la institución no imparta regularmente, o que no haya impartido en los últimos dos años" (PLES, Párrafo 10, artículo 73).

11 Carreras de riesgo social son aquellas cuyo ejercicio profesional podría afectar la seguridad de las personas. Tal sería el caso, por ejemplo, de las carreras ligadas al área de la salud, la ingeniería, y educación.

12 Esta ha sido una de las limitaciones más importantes para el ejercicio profesional transfronterizo; ya en los tratados de libre comercio los países desarrollados rechazan que sea la misma institución formadora la que dé un título laboral habilitante.

3 Objetivo del proyecto de ley: promover la equidad y la inclusión

3.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

En este ámbito, el proyecto de ley considera dos aspectos centrales: el del financiamiento gratuito de la educación superior y el desarrollo de un sistema de acceso único.

Respecto al financiamiento para la gratuidad, la propuesta plantea que las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica estatales y privados que cumplan con los requisitos, recibirán el financiamiento institucional para la gratuidad (PLES, artículos 156 a 169). Para optar a este beneficio, las instituciones privadas deberán cumplir con los siguientes requisitos: (a) contar con nivel A, B o C de acreditación;¹³ (b) estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro; (c) estar adscritas al Sistema Común de Acceso; (d) contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que, al menos, el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país.

Las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán regirse por la regulación de aranceles, otros cobros y el número de vacantes que defina el Ministerio. Los valores de los aranceles regulados se determinarán en razón a “grupos de carreras” definidos por la Subsecretaría. Los requisitos que deben cumplir las instituciones de educación superior para acceder a la gratuidad consideran exigencias de calidad y cumplimiento de las normas que prohíben el lucro. El objetivo es que los recursos públicos se empleen en otorgar una educación de calidad creciente y que se cumpla con los fines educativos para los cuales fue otorgado el reconocimiento oficial.

En lo que concierne al desarrollo de un sistema común de acceso, se postula en el proyecto que dicho sistema estará a cargo de la nueva Subsecretaría de Educación Superior. Esta unidad “establecerá los procesos e instrumentos para la postulación, admisión y selección de estudiantes a las instituciones de educación superior, respecto de carreras o programas de estudio conducentes a títulos técnicos o profesionales o grados académicos, excluyendo postgrados o pos títulos” (PLES, Párrafo 2°, artículo 12). Se plantea en el proyecto, asimismo, establecer instrumentos diferenciados de aplicación general según tipo de institución o carrera, sea esta del subsistema universitario o técnico-profesional.

El Sistema de Acceso será obligatorio para las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban recursos públicos.

3.2 Comentarios a la propuesta de promover la equidad y la inclusión

La gratuidad no se asocia únicamente a un tema financiero, sino que está referida a una concepción del rol del Estado en educación. En esa perspectiva, la Unesco ha señalado que la educación superior es un derecho social y, por tanto, debe ser accesible para todos. Sin embargo, el financiamiento del Estado se puede implementar de distintas maneras en función del rol que ejerce en la sociedad.¹⁴ En Chile ha predominado una concepción del Estado subsidiario en el marco de un modelo neoliberal que ha implicado una segmentación de la oferta educativa, redundando en una inequidad en el acceso a una educación terciaria de calidad.¹⁵

En el proyecto de ley se aprecia que aún no hay una conceptualización clara acerca de los alcances de la gratuidad y de un marco referencial que lo respalde. No se visualiza una política educativa de mediano y largo plazo ni se ha realizado una discusión técnica con amplia participación de distintos actores. Además, se carece de un diagnóstico en profundidad en relación con los diversos aspectos vinculados al régimen de financiamiento y sus implicancias.

La situación actual permite sostener que estamos en un proceso de transición en el cual se pretende ir alcanzando la gratuidad universal gradualmente. No se sabe a ciencia cierta de qué manera se la continuará implementando. El ritmo o la celeridad con que se desarrolle el proceso están condicionados por la inequidad existente en el país, por la disponibilidad de recursos y por la capacidad del Gobierno de llevar adelante esta transformación.

La gratuidad universal prometida en el programa de gobierno no tiene un correlato en el proyecto social que se desea impulsar.¹⁶ Esto redundaría en la ausencia de una definición clara, por parte del Ejecutivo, respecto de la población beneficiaria. Tampoco se ha dimensionado adecuadamente las implicancias económicas y sociales que tiene la implementación de la gratuidad en el

14 L. E. González & O. Espinoza, O. (2016). Gratuidad en la educación superior en Chile: Vaivenes y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 11: *Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía* (pp.75-99). Santiago: Fundación Equitas-Ediciones Sur y Fundación Friedrich Ebert.

15 O. Espinoza & L. E. González, L. E. (2015), “Los movimientos subyacentes de la ‘reforma’ del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: escenarios y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol.10: *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 99-119). Santiago: Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert [http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro_bpe10_04.pdf].

16 Véase J. Herrera (2015), “Más de 120.000 alumnos están en carreras técnicas que pueden acceder a la gratuidad”, *El Mercurio* (C9) (Santiago), 11 agosto 2015 [<http://bit.ly/29olt1r>]; y J. Herrera & C. Said (2016), “Bachelet reafirma que habrá gratuidad universal, pero expertos lo condicionan al gobierno y los recursos de los próximos años”, *El Mercurio*, C6, 3 marzo 2016 [<http://bit.ly/2fkp2tk>].

13 El proyecto de ley establece tres categorías de calidad asociadas al desarrollo institucional. La categoría A corresponde a las instituciones más destacadas del sistema, la categoría B se asocia con instituciones que reúnen estándares de calidad aceptables, y la categoría C se vincula a las entidades que requieren introducir mejoras importantes en su quehacer.

nivel terciario. Ciertamente, esta medida no forma parte de una estrategia de desarrollo nacional y societal de largo plazo. Se suma a lo anterior la falta de consenso acerca de los alcances de la gratuidad entre los sectores más conservadores y los más progresistas de la sociedad chilena, como tampoco entre algunos de los partidos que forman la coalición de gobierno.

Por otra parte, el concepto de equidad que se maneja en el proyecto se perfila más bien centrado en el acceso a la educación superior, aunque se asocia también a la pluralidad. No obstante, para enfrentar la inequidad en el acceso y la permanencia se toma como solución la gratuidad, que es solo una parte del problema de las desigualdades académicas y sociales que se evidencian al postular al sistema de educación superior, durante la trayectoria educacional y en la inserción de los egresados en el mundo del trabajo.

En lo que respecta al sistema unificado de acceso, se puede considerar dicha iniciativa como una medida adecuada, aun cuando debe cautelarse la existencia de un proceso de transición desde la enseñanza media a la educación superior que sea más expedito y fluido. En tal sentido, se esperaría que se respete la heterogeneidad del estudiantado, así como la variedad de carreras y niveles (universitario y no universitario).

3.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

En primer lugar, es indispensable tener una visión más integral y de largo plazo sobre la gratuidad y sus implicancias. Para ello se requiere contar con una conceptualización más clara y una definición más precisa del rol del Estado en relación con el financiamiento de sus instituciones y del sistema.

Al respecto, se propone acoger el principio de la educación superior como un derecho universal y, por ende, al alcance de todos los individuos que estén interesados y tengan las capacidades, no debiendo excluirse a jóvenes por razones socioeconómicas. En consecuencia, deben establecerse programas de apoyo preparatorios para postular a la educación superior, así como procesos de nivelación de competencias de ingreso. Junto con ello, es necesario establecer sistemas de detección temprana para los estudiantes con mayores dificultades y en riesgo de abandono, entregándoles, además, los estímulos e incentivos necesarios y delimitando las estrategias que contribuyan a consolidar su trayectoria educativa a lo largo de su carrera.

Para el caso de Chile existen al menos tres opciones para implementar la gratuidad de los estudios terciarios: (a) que el Estado priorice por sobre todo a los estudiantes más vulnerables, independientemente de la institución donde cursen los estudios y del nivel (universitario y no universitario); (b) que el Estado privilegie exclusivamente a los estudiantes que se matriculan en sus instituciones; y (c) que el Estado garantice la gratuidad universal. A partir de estos

tres escenarios es factible visualizar otras opciones de financiamiento asociadas a la gratuidad, como, por ejemplo: (i) que el Estado garantice la gratuidad a los estudiantes más vulnerables que concurren a sus instituciones; y (ii) que el Estado solo entregue una ayuda parcial vía becas y créditos a los estudiantes vulnerables de instituciones de educación superior privadas.

Sobre esta base se sugiere aceptar el principio de la educación superior como un derecho y, en consecuencia, alcanzar la gratuidad universal para todos los individuos que lo requieran. Con ese norte, debiera implementarse la gratuidad de manera gradual en función de la factibilidad económica del país. En el ínterin, se recomienda privilegiar a los estudiantes más pobres, dándoles preferencia a los jóvenes de las universidades estatales. Se sugiere establecer un número de cupos cerrado por institución, de modo de evitar un crecimiento inorgánico y sin suficiente calidad. También se propone entregar becas complementarias (alimentación, locomoción, etc.) para estudiantes del primer quintil. Del mismo modo, se recomienda suprimir el Crédito con Aval del Estado, marginando de ese modo a los bancos privados de la administración de los créditos, y mantener un crédito blando a la usanza del Fondo de Crédito Solidario. En último término, se recomienda extender la prohibición del lucro a todas las IES.

La gratuidad no resuelve la inequidad que se observa en una sociedad tan segmentada como la chilena. En tal sentido, cabe recalcar que para los jóvenes provenientes de los quintiles de menores ingresos no basta con la gratuidad de los aranceles y la matrícula, sino que también se requiere un apoyo adicional para los costos de alimentación, movilización y material de estudio de los alumnos (por ejemplo, hay carreras de alto costo, como odontología, arquitectura y diseño, que demandan gastos adicionales a sus estudiantes). Cualquiera que sean las formas en que se implemente la gratuidad en la educación superior, ella debe estar asociada a la existencia de una supervisión y el control de alguna entidad con suficiente potestad para fiscalizar el cumplimiento de la futura legislación (Espinoza & González, 2015).

En cuanto al sistema unificado de admisión que se propone en el proyecto de ley, se sugiere que todas las instituciones, sin distinción, debieran integrarse, en el bien entendido que se den tres condiciones: (a) que se establezca un proceso de incorporación más integral que contemple instrumentos evaluativos y herramientas de orientación y apoyo; (b) que sea diversificado, de acuerdo con disciplinas y niveles formativos; y (c) que se acepte la certificación de aprendizajes previos o competencias adquiridas sobre la base de un marco de cualificaciones. En tal sentido, debieran establecerse condiciones de transición más equitativas para la educación media técnico-profesional.

4 Objetivo del proyecto de ley: fortalecer la educación superior estatal

4.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

En la propuesta de ley se hace mucho énfasis en el desarrollo de las instituciones estatales.¹⁷ Para ello se define a las entidades estatales y se precisa la diferencia entre instituciones estatales (solo universidades y CFT) y no estatales. En ese sentido, se avanza hacia una mayor claridad de las funciones que las universidades estatales deben cumplir y se especifican también algunos aspectos operativos. La propuesta indica que las universidades estatales deben ser laicas, de calidad, pertinentes, pluralistas, respetuosas de los derechos de todos los estamentos, equitativas, participativas y colaborativas. Se plantea, asimismo, la necesidad de incrementar el apoyo del Estado a sus instituciones, y se enfatiza el compromiso especial del Estado en cuanto a la gratuidad de los estudios de pregrado en estas entidades.

Por otra parte, en el proyecto de ley el Estado asume la función de financiamiento como una responsabilidad frente a las universidades estatales y las privadas, con y sin Aportes Fiscal Directo (AFD) que cumplan con las condiciones para optar a la gratuidad.

La propuesta de ley plantea la intención de asignar fondos a partir de la delimitación de aranceles regulados por grupos de carreras. En ese marco, se les otorgaría financiamiento a las carreras por cada estudiante que recluten y que sea beneficiado para acceder a la gratuidad (PLES, artículo 162). Dichos aranceles serían definidos por una comisión de expertos.

4.2 Comentarios a la propuesta de fortalecer la educación superior estatal

En el proyecto de ley (PLES, artículos 142 y 157) no se hace referencia a las obligaciones de las entidades estatales para con el Estado. Tampoco se profundiza mayormente en torno a las diferencias entre las distintas instituciones privadas. Del mismo modo, no se considera, en una perspectiva de largo plazo, la posibilidad de que el Estado abra institutos profesionales o estatice algunos de los existentes.

En materia de financiamiento a las universidades estatales, es importante destacar que el proyecto suprime los aportes directos e indirectos. Es incongruente e inconcebible una medida de esa índole, porque obligaría a las instituciones del Estado a competir por fondos que tradicionalmente han recibido

por la vía del Aporte Fiscal Directo y que ahora tendrían que compartir con las entidades privadas que se integren al régimen de gratuidad.

En el proyecto de ley no se aborda la situación que aqueja a todas las universidades que operan bajo el supuesto de que la función docente (actualmente financiada por los estudiantes) genera fondos para la investigación y la vinculación con el medio, situación que debería ser modificada.

Tanto la supresión del AFD como la regulación del costo de los aranceles inciden directamente en una merma sustantiva de los ingresos institucionales y también en la situación de un conjunto de carreras que suponen una mayor inversión (por ejemplo, odontología, medicina, veterinaria, ingeniería, etc.), pudiendo afectar la calidad de los servicios docentes y del proceso formativo.

4.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

El Estado debería hacerse cargo plenamente de sus instituciones, cuestión que no ocurre en la actualidad. A partir de esa base, debiera darles un trato preferente en un marco de exigencias de calidad y de compromisos mutuos.

La ley debería contemplar la apertura de IP estatales en regiones.¹⁸ Así también, deberá permitir una mayor articulación entre sus entidades. A su turno, la oferta estatal debiera tener una racionalidad en su distribución territorial.

A las universidades estatales debiera proveérseles fondos fiscales mínimos de carácter basal que, por una parte, les otorguen estabilidad financiera; y por otra, garanticen el desarrollo de las funciones más primordiales en materia de docencia, investigación y vinculación con el medio. En la línea de lo señalado, deberían establecerse fondos diferenciados permanentes para la investigación, la extensión y la prestación de servicios, que fomentaran el desarrollo científico y tecnológico y, por ende, el fortalecimiento económico de las regiones y del país.

5 Objetivo del proyecto de ley: fortalecer la formación técnico-profesional

5.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

Dentro del Ministerio, pero fuera de la Subsecretaría de Educación Superior, el proyecto de ley plantea la creación de una nueva instancia orgánica, el Consejo

17 La matrícula en entidades estatales ha ido cayendo gradualmente en comparación con el resto del sistema. En 2014, cubría un 25% de los estudiantes universitarios, mientras que en las universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) alcanzaba un 20%, y en el resto de las universidades privadas, un 55%. A modo de comparación, la participación promedio de la matrícula por tipo de instituciones, para el conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es de 71% en universidades estatales, 14% en universidades privadas con aportes del Estado y 15% en universidades privadas.

18 Es importante consignar que el 47% de la matrícula se concentra en carreras profesionales con licenciatura, un 20% en carreras profesionales sin exigencia de licenciatura, el 31% en carreras técnicas y el resto corresponde a planes comunes, bachilleratos y programas de licenciatura no conducentes a títulos. Tal correlación genera una relación invertida de la oferta, situación que se produce por variadas razones, incluyendo de índole cultural, a las que se suma la falta de articulación entre carreras de distintos niveles, y de una oferta estatal de calidad y gratuita. Véase Consejo Nacional de Educación (CNE) (2015), *Tendencias Índices 2015* [http://bit.ly/1k2sVS25].

Asesor de la Educación Técnico-Profesional. A dicho Consejo le correspondería entregar recomendaciones al Marco Nacional de Cualificaciones en lo relativo a la educación técnico-profesional, tanto en lo concerniente a la educación formal en los niveles medio y superior, como en lo que respecta a la educación no formal. Para ello debería coordinarse con los Ministerios del Trabajo y Economía. El Consejo, según el proyecto de ley, contará con la participación de representantes del sector público y privado.

Asimismo, el proyecto de ley especifica, en su artículo 10, que la Subsecretaría de Educación Superior contará, al menos, con una división de educación universitaria y una división de educación técnico-profesional de nivel superior.

5.2 Comentarios a la propuesta de fortalecer la formación técnico-profesional

En el proyecto de ley se define la formación técnico-profesional como “el proceso de enseñanza de carácter formal (primaria, secundaria, terciaria y cuaternaria) y no formal (que incluye a los centros de capacitación de mano de obra fuera del sistema institucionalizado), que contempla el estado de las tecnologías y las ciencias relacionadas, el desarrollo de aptitudes, competencias, habilidades y conocimientos relacionados a ocupaciones en diversos sectores económicos. Debiera promover el aprendizaje permanente de las personas y su integración en la sociedad” (PLES, artículo 19).

Esta definición no se compadece con el concepto de formación técnico-profesional utilizado en la mayor parte del proyecto de ley, que se refiere a la formación que entregan los CFT y los IP. Curiosamente, no se diferencia la formación profesional que entregan los IP, de la formación técnica que proveen, principalmente, los CFT. Aparentemente, con esta lógica la propuesta de ley agrupa ambos tipos de instituciones bajo el alero de una División de Educación Técnico-Profesional.

5.3 Propuestas a considerar para mejorar el proyecto de ley

Se debería mejorar la definición de la formación técnico-profesional, identificando con mayor claridad los niveles de formación técnica superior, para efectos de una ley como la que estamos discutiendo. Ello no obsta para que exista una articulación lo más fluida posible entre distintas modalidades y niveles de educación formal y no formal.

La División de Educación Superior Técnico Profesional, consagrada en el proyecto de ley, no solo debe relacionarse con los Ministerios de Economía y Trabajo, sino tener un carácter más genérico —considerando otros ministerios, tales como Salud y Agricultura— y fortalecer el desarrollo de un enfoque asociado al Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior. Di-

cho marco, que está en proceso de diseño, debiera incorporar tanto al sector educacional como al productivo y concretarse en lo posible en el corto plazo, por tratarse de una instancia indispensable para la articulación tanto de las modalidades como de los niveles formal y no formal.

De igual manera, debe clarificarse con mayor precisión las características de los distintos tipos de instituciones de educación superior, particularmente, los IP y CFT. Incluso cabría preguntarse si tiene sentido mantener la estructura actual, con tres tipos de instituciones de educación superior. En todo caso, no es conveniente mantener en un solo grupo a los profesionales sin licenciatura egresados de un IP y a los técnicos egresados de los CFT.

Palabras finales

Para lograr acuerdos que permitan avanzar en la generación del cambio que demanda la legislación actual, se requiere de disposición y de una alta cuota de responsabilidad de todos los sectores, para enfrentar los acuciantes problemas que aquejan a la educación superior, en especial la inequidad socioeconómica y el alto endeudamiento que se ha venido generando en sectores de menores ingresos y de ingresos medios. Un primer paso para ello es asumir la realidad actual, en todas sus dimensiones. Entre otros aspectos, es necesario tener en mente lo siguiente: (a) partir de la base de que existen sectores de poder y grupos con distintas orientaciones e intereses con los cuales se requiere lograr acuerdos; (b) reconocer los cambios ocurridos en la educación superior chilena en las últimas décadas, incluyendo: su rápido crecimiento, su heterogeneidad, su segmentación, su falta de articulación tanto interna como entre niveles y también con otros sectores, sus exclusiones, y su alto grado de privatización; (c) reconocer sus diferentes formas de financiamiento; y (d) tomar en cuenta la baja proporción del financiamiento estatal hacia las instituciones pertenecientes al Estado.

Al debatir sobre el proyecto de ley, debe pensarse en el mediano y largo plazo. Como prueba de ello, la legislación vigente establecida en tiempos de dictadura por la vía de decretos supremos ha perdurado 35 años. De ahí que un proyecto de ley como el enviado en fecha reciente al Congreso Nacional deba constituir una normativa que guíe y establezca orientaciones en los temas y aristas del Sistema de Educación Superior que es imprescindible mejorar, con suficiente flexibilidad para que, vía reglamentos, se puedan adaptar los casos particulares y los aspectos más dinámicos que varían en el corto plazo.

Si bien el haber hecho público el proyecto de ley de educación superior es un paso importante que abre el debate y permite hacer contribuciones para mejorarlo, no puede desconocerse que tiene serias debilidades, incluyendo que no se sustenta en un diagnóstico acabado ni en fundamentos conceptua-