



Universidad de Concepción

**PRESENTACIÓN ANTE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS SOBRE
PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

26 de Septiembre de 2016

SERGIO A. LAVANCHY MERINO
Rector Universidad de Concepción

I. ELEMENTOS DE CONTEXTO.

La percepción de la comunidad universitaria nacional y del país en su conjunto, es que en las últimas décadas, los diferentes gobiernos y el Estado no han sido suficientemente receptivos y proactivos para abordar en forma sistémica las falencias y la diversidad de problemas que se han evidenciado en el Sistema de Educación Superior, desde la reforma que se estableciera en el año 1981, lo que ha traído como consecuencia un estado de permanentes movilizaciones estudiantiles y sociales que han centrado sus demandas reclamando profundos cambios al sistema educacional en todos sus niveles.

Los grandes desafíos de la Educación Superior en nuestro país, no son sólo de gestión, financiamiento y organización, sino también de concepto, identidad y misión. De ahí la necesidad de contribuir a un debate público sobre Educación Superior, teniendo conciencia de que las propias comunidades universitarias deberían ser protagonistas principales de esta reflexión a la que nos convoca este proceso de reforma, en el cual el diseño y construcción de una nueva institucionalidad, será pilar fundamental para el establecimiento y consolidación de un Sistema de Educación Superior que sea el que



Universidad de Concepción

realmente necesite el país para su progreso y para el progreso y bienestar de sus ciudadanos.

Algunos elementos claramente identificables que caracterizan al Sistema de Educación Superior en la actualidad son:

- ***Diversidad del Sistema.*** A esta fecha se registra un total de 60 universidades, 42 institutos profesionales y 54 centros de formación técnica. El Sistema Universitario está compuesto, a su vez, por una heterogeneidad de instituciones respecto de diversas dimensiones claramente identificables como son la propiedad, la estructura jurídica, tamaño, ubicación geográfica, si ellas son instituciones de investigación o docentes, sus formas de financiamiento, con o sin acreditación, entre otras.

- ***Sistema débilmente regulado.*** La legislación vigente posee, hasta el día de hoy, indefiniciones sobre la misión, rol y función de la universidad. Estas indefiniciones son las que hicieron posible la proliferación inorgánica de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, resultando insuficientes las capacidades de regulación del Sistema, necesarias para garantizar la existencia de instituciones sólidas, de calidad y cuya última finalidad no sea otra que la de entregar formación al más alto nivel y la generación de bienes públicos de interés nacional. La actual legislación no establece políticas claras y coherentes que reconozcan la diferencia cualitativa de las universidades de mayor complejidad, multifuncionales, dentro del sistema universitario general.

- ***Amplia cobertura.*** El crecimiento de la matrícula en Educación Superior se presenta como uno de los mayores logros de nuestro país en materia educacional, lo que paradójicamente está en directa relación con un sistema que, como ya se mencionó, no contaba con la regulación



Universidad de Concepción

necesaria, permitiendo la creación de universidades, institutos, centros, sedes, carreras o programas especiales de titulación.

Este crecimiento que pasó de 249.482 estudiantes el año 1990 a 1.232.791 el año 2015¹, no fue acompañado con políticas que cautelaran la calidad y el resguardo de la fe pública, por un lado, y por otro el país no estaba preparado para asumir el costo que esta cobertura significaría a los propios estudiantes y sus familias y las inversiones que ella demandaría a las instituciones para atender adecuadamente esta demanda creciente. Según datos de la OECD, en nuestro país del total de la inversión en educación superior, un 60% proviene de aportes privados (familias, principalmente aranceles) y un 40% de aportes públicos (Estado)².

- ***Sistema de Aseguramiento de la Calidad.*** Sobre la base del análisis realizado a los elementos de contexto antes mencionados, respecto de la diversidad de instituciones, de estudiantes, de desregulación del sector, se hace imprescindible contar con un sistema orientado a dar fe pública de la calidad con que las instituciones de educación superior gestionan sus procesos. Existe consenso de la necesidad de contar con un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, el que sin duda podrá ser formulado a partir del aprendizaje y experiencia acumulados.

- ***Sistema de financiamiento inestable.*** Históricamente el financiamiento de las universidades chilenas dependió de los aportes del Estado a un número reducido de instituciones que, distribuidas a lo largo del país, formaban la base del sistema de investigación científica y tecnológica, las humanidades y las artes, así como de la formación de profesionales del más alto nivel de pregrado y postgrado. Del mismo modo, las universidades cumplían un rol protagónico en la extensión

¹SIES.

²Education at a Glance 2015: OECD Indicators.



Universidad de Concepción

artística y cultural, contribuyendo con ello a la creación de una identidad nacional. Así, el Estado aportaba directamente a las instituciones de educación superior el financiamiento necesario para cumplir su rol en los ámbitos indicados.



Universidad de Concepción

II. PROYECTO DE LEY DE REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. ROL DEL ESTADO.

Asumiendo el hecho que el Sistema de Educación Superior es un pilar fundamental para el desarrollo social, cultural, político, económico, científico y tecnológico del país, el Consejo de Rectores³ de Universidades Chilenas ha valorado la decisión de introducir cambios sustantivos a un sistema educativo que muestra altos niveles de desigualdad y segregación, ya que estas características atentan contra la cohesión social, la democracia y la calidad general del sistema. Valora también que la política pública asuma la educación como un derecho social garantizado por el Estado, procurando asegurar una educación de calidad equitativa e inclusiva.

La desregulación actual y la diversidad de actores e intereses, supone un desafío especialmente complejo a la Reforma a la Educación Superior. No será sencillo aunar la multiplicidad de criterios y visiones de los actores involucrados en dichas reformas.

En el Sistema de Educación Superior, las universidades son claves para potenciar el desarrollo del país. En ellas, a través del pensamiento, estudio, análisis y reflexión seria y profunda, podemos aportar con nuestro quehacer propio, asumiendo un fuerte compromiso con Chile y sus habitantes.

Entre las materias que contempla el Proyecto de Ley están la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, un Sistema de Educación Superior Estatal, una nueva institucionalidad para la regulación del sistema, que se basa fundamentalmente en la creación de una Superintendencia de Educación Superior y un nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

³Propuestas del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la reforma al Sistema de Educación Superior. Julio 2015.



Universidad de Concepción

- **CLASIFICACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

El Proyecto de Ley clasifica al Sistema de Educación Superior en tres grandes grupos: una Red de Universidades Estatales, el conjunto de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica y un conjunto de Universidades Privadas.

Sin pretender agotar con este análisis, los distintos aspectos de esta propuesta de reforma, muchos de los cuales requerirán de una profunda discusión por las implicancias y el impacto que ellos tendrán en el Sistema, quisiera mencionar uno de ellos, que será crucial y parte importante del debate y de las definiciones que se adopten; me refiero a la necesidad de clarificar qué se entiende en nuestro país por universidad, qué concepto o elementos la definen como tal y cuáles pueden ser consideradas de carácter genuinamente público, ya que sobre la base de estas definiciones se podrá realmente establecer un Sistema de Educación Superior Pública, en el sentido amplio del concepto, de calidad, confiable e integrado por instituciones que aporten al desarrollo del país, de las regiones y las personas, y no asumir como válido el concepto y la definición jurídica formal de que, las instituciones de Educación Superior Públicas son sólo aquellas que se identifican como tales por ser de propiedad del Estado.

Históricamente ha existido un conjunto de universidades no estatales de reconocido rol público, entre ellas la Universidad de Concepción, que forman parte del Consejo de Rectores, las que han expresado en reiteradas ocasiones y diferentes escenarios su desacuerdo con el planteamiento de esta subdivisión simplificada, que desconoce la historia del desarrollo de la educación universitaria en nuestro país, y no valora ni reconoce el carácter público de este conjunto de instituciones, que tienen la virtud de haber demostrado a través de muchos años el servicio, compromiso y sentido de lo público. Este compromiso y los valores que



Universidad de Concepción

éste conlleva, trascienden las definiciones formales y la naturaleza jurídica de una institución.

No debería estar en discusión el apoyo que el Estado debe entregar a las instituciones que son de su propiedad; pero, al mismo tiempo, la Ley no debería ser excluyente y si debería reconocer en forma explícita que existe un conjunto de universidades que merecen igual o similar trato por la contribución que ellas han hecho históricamente al desarrollo del país y que están llamadas a continuar haciéndolo hacia el futuro. Sin duda éste deberá ser un aspecto fundamental en la discusión que habrá que tener en cuenta a la hora de adoptar acuerdos e instrumentos de apoyo por parte del Estado, a las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior.

- **UNIVERSIDADES REGIONALES.**

Para fortalecer la política de Estado que aspira a impulsar un desarrollo homogéneo del país a lo largo de su extensa y diversa geografía, es imprescindible tomar en consideración la insoslayable necesidad de valorar y apoyar a las universidades públicas, sean estatales o no estatales, que realizan su actividad principalmente en regiones.

Este fortalecimiento deberá focalizarse fundamentalmente en las universidades regionales del Consejo de Rectores, que tienen dificultades para lograr un pleno desarrollo, principalmente por su ubicación geográfica en zonas extremas del país.

Sobre esta materia, el Proyecto de Ley no ofrece un camino ni fórmula alguna para que el Estado se haga cargo en forma efectiva de esta realidad, que debe ser asumida como un compromiso con el desarrollo armónico de todas las regiones de nuestro país.



Universidad de Concepción

- **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.**

Un Sistema de Educación Superior de calidad al servicio del país, no sólo debe aspirar a formar excelentes profesionales y ciudadanos, sino que a crear y mantener nuestra cultura e identidad, y a generar el conocimiento que impulse el desarrollo y la innovación, basándose en el proyecto institucional de cada una, con total respeto a su identidad y autonomía.

El Proyecto de Ley contiene una propuesta de una nueva institucionalidad para el Sistema, la que contempla la creación de una Subsecretaría, una Superintendencia y una Agencia de Calidad.

Las universidades que integran el Consejo de Rectores, han expresado la necesidad de una nueva institucionalidad para el Sistema y han hecho explícito su apoyo a esta iniciativa, con propuestas que están contenidas en el documento “Propuestas del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la Reforma a la Educación Superior”, el que fuera entregado a la señora Ministra de Educación en Julio de 2015. Es importante dejar establecido que el apoyo a la creación de estas estructuras no ha comprometido su acuerdo con las funciones y atribuciones específicas que se detallan en el Proyecto de Ley. Se requerirá de un análisis detallado de cada uno de estos contenidos, particularmente los que se refieren a los relacionados con la Superintendencia de Educación Superior, evitando que se produzca una sobrerregulación que limite el desarrollo de las políticas académicas definidas por la propia universidad, como son los programas formativos de pre y postgrado, la creación de nuevo conocimiento en base al desarrollo científico y la investigación que realicen sus académicos, o los programas de creación artística y difusión cultural. La regulación que se establezca no deberá coartar o dificultar la libre creatividad que emane de los procesos de reflexión que son propios y centrales de la universidad. Lo anterior requiere que las nuevas normas legales reconozcan y cautelen la autonomía de las universidades, lo que no es incompatible con la



obligación que ellas tienen de rendir cuenta de los recursos públicos que les asigne el Estado.

De la lectura de los artículos correspondientes del Proyecto de Ley, sin pretender entregar un análisis detallado de esta institucionalidad, es importante mencionar que se advierte una orientación hacia un exceso de control por parte del estado, que atentaría contra la autonomía de las instituciones o un exceso de atribuciones a organismos o cargos entre otros.

- **ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD.**

En el eje de institucionalidad del Proyecto de Reforma a la Educación Superior, se contempla también el reemplazo de la Comisión Nacional de Acreditación por un Consejo para la Calidad de la Educación Superior. A este respecto, y en atención a lo planteado en el Proyecto, sería deseable que dicho Consejo tuviese un adecuado nivel de independencia del Poder Ejecutivo, por cuanto las políticas de calidad de la educación superior, y la definición de criterios y estándares, materias que competen a dicho organismo proponer al Ministro de Educación para su aprobación, deberían reflejar esa independencia.

Un primer aspecto contenido en el Proyecto en el área del Aseguramiento de la Calidad, se refiere al carácter obligatorio e integral de la acreditación institucional, planteando la existencia de criterios y estándares para la evaluación de la calidad de las instituciones, las carreras de acreditación obligatoria, y los programas de doctorado, cuya acreditación también tendrá carácter de obligatoria. Se expresa asimismo en el Proyecto de Ley, que la acreditación institucional, incluye la evaluación de las cinco dimensiones de: gestión institucional, docencia de pregrado y de postgrado, investigación institucional y vinculación con el medio y considera adicionalmente la evaluación de una muestra de al menos el 30% de las carreras. Sobre estas materias, como se ha



Universidad de Concepción

expresado en los antecedentes de contexto, es necesario considerar una revisión exhaustiva por cuanto existen inquietudes respecto de temas importantes como imprecisiones o aspectos no contemplados como por ejemplo la acreditación de los programas de Magister, la acreditación de las especialidades médicas, y odontológicas que son obligatorias por ley, y otros, que se ya se advierten en su lectura.

La acreditación institucional, que actualmente es voluntaria, y contempla las áreas de gestión institucional y docencia de pregrado como áreas obligatorias y postgrado, investigación y vinculación con el medio como electivas, lo que reconoce la autonomía de las universidades para definir proyecto institucional. En este marco, la realidad hoy muestra que, de las 60 universidades existentes en el Sistema, sólo 13 de ellas poseen acreditación en las cinco áreas. A la luz de esta realidad y experiencia, cabe preguntarse, por la factibilidad de aplicar en el país, el modelo de acreditación institucional que se plantea en el proyecto de ley.

Otro aspecto que es importante destacar es la imposibilidad que las instituciones tendrían de apelar las decisiones de acreditación ante un organismo independiente, diferente al que tomó la decisión, lo que no es compatible con el sistema de reclamaciones existentes para los actos de la administración pública, ni con los principios desarrollados internacionalmente para los sistemas de aseguramiento de la calidad

- **POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO.**

Es imprescindible que se defina de parte del Estado, lo que queremos como Educación Superior para el país, y a partir de esa definición, formular las políticas de financiamiento que contribuyan a hacer realidad esa visión.

Actualmente se puede afirmar que el sistema de financiamiento es inestable, ya que la principal fuente de financiamiento basal o de libre



Universidad de Concepción

disponibilidad para las universidades depende de la aprobación en el Poder Legislativo, de los recursos contemplados en la Ley de Presupuesto anual de la Nación. Nada asegura la permanencia de los recursos que requieren las universidades de carácter público para garantizar el impacto deseado en la formación de profesionales, en el quehacer científico, la creación de conocimiento y el desarrollo de las humanidades y las artes. Por la naturaleza de su quehacer académico, estas universidades requieren de una base de libre disponibilidad, para emprender compromisos de alto impacto con retorno social a largo plazo, como lo es la actividad de investigación, desarrollo e innovación, que además de necesitar recursos de operación, exige mantener una planta académica del más alto nivel, lo cual requiere de recursos permanentes que no estén sujetos a la inestabilidad propia de los fondos previstos en la Ley de Presupuesto Fiscal anual.

Consideramos que la definición de criterios claros e inclusivos en cuanto a financiamiento de la educación superior, es una materia fundamental para una comprensión de los efectos que tendrá la reforma en el sistema.

Nos parece fundamental que una ley de la república que promueva el desarrollo del país y el resguardo de la calidad de un área del impacto que genera la Educación Superior, considere de manera explícita un apoyo a la diversidad del sistema, como respuesta al reconocimiento y valoración de esa diversidad, que otorgue un trato equitativo a todas las universidades públicas, sean estatales o no estatales; que propicie un financiamiento de acuerdo a la envergadura del aporte público que cada institución realiza, y que impulse un desarrollo territorial y regional equilibrado.

Las instituciones públicas, estatales y no estatales, deben recibir aportes basales suficientes, definidos sobre la base de criterios ampliamente consensuados, como son su compromiso público, calidad, complejidad, características de su estudiantado, aporte a la ciencia y a la cultura en sus territorios, entre otros. Sin embargo, el proyecto los



Universidad de Concepción

suprime y los reemplaza con un fondo concursable en investigación y creación artística, lo que genera gran incertidumbre en el sistema. Es más, esta propuesta, contempla la eliminación en un plazo de cinco años de los fondos basales que han recibido por más de 80 años las universidades, ignorando su aporte pasado y presente. Las universidades no estatales del país, verán disminuidos sus presupuestos con la discontinuación del Aporte Fiscal Directo, el Aporte Fiscal Indirecto y el Fondo Basal por Desempeño, los que hoy integran su financiamiento

Al terminar esta intervención quisiera reiterar que las universidades del Consejo de Rectores hemos hecho explícito nuestro acuerdo con la necesidad de introducir cambios sustanciales a la Educación Superior de nuestro país y hemos expresado en reiteradas ocasiones nuestra disposición a poner las capacidades de nuestros académicos a disposición del Ministerio, para que en calidad de expertos contribuyan a la elaboración de un proyecto que busque fomentar y resguardar la calidad de la Educación Superior, desde su experiencia y visión, desde la diversidad disciplinaria y de sus instituciones, para así aportar a la generación una ley que recoja la realidad y riqueza de nuestro país, y podamos contar con una legislación que fomente y contribuya a homologar el desarrollo del país en todo su territorio.