

Presentación del Rector de la Universidad de Chile, prof. Luis A. Riveros ante la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados Conteniendo Consideraciones Respecto de los Proyectos de Ley que Establecen un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (B. 3224-04) y Normas para el Financiamiento de Estudios de la Educación Superior (B.3223-04) – Julio 2003

Deseo agradecer a nombre de la Universidad de Chile, esta oportunidad para poder opinar sobre estos dos proyectos de ley, que establecen un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior (B.3224-04) y normas para el financiamiento de estudios de la educación superior (B.3223-04). Nos parecen iniciativas de la mayor importancia, que atienden de modo explícito dos importantes problemas vigentes para la educación superior chilena y que han inhibido en modo importante su sano desarrollo.

En términos generales se trata de dos iniciativas que atienden a ciertas necesidades de la educación superior aunque lo hacen de modo tardío y parcial. No debemos olvidar que el actual sistema incluyendo la creación y desarrollo de instituciones privadas y derivadas— ha venido desenvolviéndose durante más de 20 años, período a lo largo del cual las problemáticas relativas a calidad y financiamiento han primado al punto de conducir a una verdadera crisis del sistema. Por una parte, debido a lo insuficiente que han resultado los mecanismos para el otorgamiento de autonomía institucional en orden a convertirse en efectivo asegurador de calidad y garante de la fe pública. Por otro lado, debido a la inexistencia de mecanismos que establezcan pautas mínimas en lo académico, especialmente en materia de formación de pregrado, para instituciones autónomas tradicionales y no tradicionales. Chile ha conquistado un sitio importante en cuanto al reconocimiento de la calidad de su educación superior, lo cual se está actualmente arriesgando —precisamente en los días en que la repuesta productiva frente al mundo depende de tal calidad— debido a la falta de estándares transparentes y exigentes aplicables al sistema. Es también tardía la atención que se brinda al problema de financiamiento de los estudios, cuestión que se hace evidente año a año por la crisis del Fondo Solidario y por las protestas de discriminación que surgen de la educación privada no tradicional, especialmente la técnica.

Se trata de iniciativas que valoramos, pero que atienden sólo de modo parcial la evidente necesidad de definir las características del sistema de educación superior que el país desea alentar hacia el futuro. Tales definiciones tienen que ver con financiamiento estatal de las instituciones en función de objetivos y convenios de desempeño. Tienen también que ver con la estructura del sistema ya que la actual, conformada por instituciones tradicionales y no tradicionales, que no se distinguen por el grado de complejidad en el desempeño de sus tareas académicas sino más bien por definiciones históricas, parece crecientemente inapropiada. Se relaciona, además, con la necesidad de cambiar estructuras en el ámbito regulatorio, para que la instancia reguladora tenga no sólo competencia técnica, sino también independencia, en el desempeño de tareas que se caracterizarán por su creciente complejidad. Una de ellas es, por ejemplo, un tema que los dos proyectos en análisis no acometen de modo explícito y que se relaciona con la relación dinámica e indiscutible

existente entre acreditación y financiamiento de los estudios. Asimismo, y sólo para ejemplificar adicionalmente respecto de los críticos aspectos que no se han abordado en materia de educación superior, se encuentra todo un rango de decisiones que habrían de acometerse en el campo de la educación técnica para efectivamente lograr el posicionamiento que la misma requiere para así aminorar la evidente distorsión que existe en cuanto a la formación en este nivel respecto del sistema profesional universitario.

Valoramos, como afirmamos más arriba, las iniciativas que hoy comentamos. Con satisfacción planteo más abajo los puntos de vista de la Universidad de Chile frente a lo que vemos como problemáticas de crucial importancia para el país. Manifestamos, asimismo, nuestro deseo que estas iniciativas sean el prelude de otras que propendan a mejorar el funcionamiento del sistema de educación superior, cuya madurez se constituye en un prerrequisito de indudable preponderancia en el contexto del desarrollo que Chile ambiciona en el campo económico y social.

A. Sobre el Sistema nacional de Aseguramiento de la calidad.

1. Quisiéramos manifestar en primer lugar que compartimos plenamente lo expresado en el mensaje presidencial que acompaña al presente Proyecto de Ley, en el sentido de que "el Estado no puede dejar de lado el rol que le corresponde con relación a la regulación de la calidad de la educación superior y la garantía de la fe pública depositada en las instituciones que la ofrecen".

2. Lo anterior cobra mayor relevancia frente a la indiscriminada proliferación de ofertas de formación superior, especialmente a nivel profesional, cuyos criterios de calidad no son siempre conocidos, públicos e informados como correspondería para asegurar pertinencia, relevancia y calidad. El Proyecto es justamente un intento de legislar respecto del conjunto de instituciones postsecundarias que, sin embargo presentan gran heterogeneidad, alcanzando hoy a 216 instituciones, según propia declaración del proyecto, y que incluye a 113 centros de formación técnica, 43 institutos profesionales y 60 universidades.

3. En el contexto anterior, y tal como señalamos más adelante en nuestros comentarios al proyecto de financiamiento de los estudios superiores, nos preocupa la falta de un marco de política de educación superior, en el cual se inserten los distintos intentos legislativos en estas materias, como asimismo una visión global que incluya las vinculaciones con los distintos niveles educacionales del sistema. A nuestro juicio, una regulación sobre la calidad de la educación superior debiera ser parte de una propuesta mayor acerca de la calidad de la educación chilena en su conjunto. Estamos conscientes que esta materia implicaría abordar modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza vigente, norma de mayor jerarquía que, entendemos, precisa de otros procedimientos legislativos. Ello no obsta, sin embargo, que hagamos presente nuestras opiniones sobre sus falencias con la certeza de que, eventualmente, será necesario abordarlas, en el marco del principio

de la libertad de educación pero asimismo de la protección de la fe pública y de la necesaria colaboración del sistema de educación superior con el desarrollo del país.

4. El Proyecto que comentamos contempla cuatro ejes: 1) el Licenciamiento de instituciones nuevas; 2) la Acreditación de entidades autónomas; 3) la Acreditación de carreras y programas; y 4) un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Consistente con lo expresado en el párrafo anterior, el proyecto de ley regula materias referidas sólo a los puntos 2), 3), y 4), señalando respecto del Licenciamiento de instituciones nuevas, que éste queda normado por la LOCE a través del Consejo Superior de Educación que otorga autonomía a aquellas instituciones que han desarrollado satisfactoriamente sus proyectos institucionales, lo cual constituiría garantía suficiente de calidad.

5. Sabemos, sin embargo, que esto no es necesariamente así, puesto que después de su licenciamiento, dichas entidades pueden abrir las carreras y programas que estimen convenientes, sin control de calidad alguno y sin ninguna restricción adicional de licenciamiento. Por ello valoramos positivamente la idea del proyecto de plantear una acreditación institucional posterior de todas las instituciones autónomas, como asimismo de las carreras y programas que en ellas se impartan, puesto que el licenciamiento por si solo ha resultado, en nuestra opinión, insuficiente. Son pocas las instituciones que de hecho, no han traspasado esta barrera, y ninguna o poca la relación existente entre licencia institucional y grado de respuesta a necesidades efectivas de demanda profesional.

6. Como sugerencia adicional nos parece sería recomendable que la Ley estableciera en qué categorías o ámbitos se pueden acreditar las instituciones, conforme las funciones que desarrollan, dentro del amplio ámbito conceptual de, por ejemplo, trabajo universitario. En efecto, creemos que la necesaria heterogeneidad del sistema puede llevar a equívocos al considerar igualmente acreditadas a entidades que sólo realizan docencia de pregrado, o docencia e investigación aplicada pero sin postgrados, versus aquellas universidades de mayor complejidad que realizan simultáneamente todas las funciones inherentes propias de un organismo de mayor desarrollo, incluyendo la investigación en ciencia básica, postgrados al más alto nivel e incluso servicio público de excelencia como extensión a la comunidad. Resulta conveniente que se provean alternativas de acreditación diversas para que se transparente adecuadamente el ámbito (o los ámbitos) de desempeño institucional, sin que con ello se genere una estructura que constituya per se un antecedente que acredite calidad.

7. A nivel de mayores detalles de los contenidos, debemos manifestar también algunos motivos de preocupación respecto a la voluntariedad del proceso de acreditación institucional y de carreras y programas que se propone en el Proyecto, y con relación a la falta de incentivos o consecuencias previstos al someterse o no una institución a una acreditación. No se vislumbra cuál es el sentido de una acreditación si todo es voluntario e inconsecuente y si el licenciamiento de instituciones nuevas constituye, como hasta ahora, una autorización para ir más allá del plan original presentado. En los países "de más altos ingresos" que el mensaje cita como ejemplo, los procesos de aseguramiento de la calidad

son vitales para el acceso a fondos concursables fiscales y el sistema asegura información transparente sobre la existencia o inexistencia de esta condición. Estimamos que una medida similar pudiese ser aplicable, por ejemplo, para acceder a los fondos públicos nacionales concursables del tipo MECESUP, FODEF, FONDECYT, etc., a los cuales debieran acceder sólo aquellas instituciones que han sorteado satisfactoriamente un proceso de acreditación institucional o de carreras y programas en particular. Del mismo modo, nos parece imprescindible que exista una debida acreditación para que las instituciones, cualquiera sea su condición previa, puedan acceder a cualquier tipo de financiamiento estudiantil avalado por el Estado.

8. Efectivamente, el único incentivo para que las instituciones se sometan al sistema de acreditación está dado, en realidad, en el otro proyecto que se comenta sobre Normas para el Financiamiento de los Estudios Superiores, en el cual se establece que si una institución no está acreditada, no puede acceder a la garantía estatal de los créditos solicitados por sus estudiantes. Sin embargo, como el mismo Proyecto declara que los beneficios de dicha garantía estatal están destinados a estudiantes de escasos recursos, en la práctica sólo aquellas instituciones que tienen una gran proporción de estudiantes pobres estarán más inclinadas a someterse a la acreditación que otras instituciones. Esta no parece constituir una condición lógica, lo cual permite insistir en la idea de una acreditación obligatoria.

9. Otro motivo de preocupación para la Universidad de Chile lo constituyen los criterios de evaluación exigibles para las agencias de acreditación (Título III, Artículos 20 al 29) los cuales consideramos muy generales e insuficientes. Tales criterios parecen más bien fundarse en la esperanza de que el reglamento que se dicte al efecto establezca requisitos mayores y más específicos. Nuestra aprensión va orientada a prevenir posibles conflictos de intereses entre quienes detentan la propiedad de las instituciones de educación superior y la de los grupos interesados en convertirse en agencias acreditadoras, de carácter nacional o internacional. Consideramos que el rol de superintendencia que puede efectuar el Estado en esta materia debiera ser más preciso y exigente para la necesaria transparencia y seriedad del sistema. En este sentido, nos parece imprescindible que se aclaren en el curso de la discusión de este Proyecto, los elementos conceptuales básicos que fundamentarán el reglamento aplicable.

10. A este respecto, nos parece imprescindible que se pueda asegurar total independencia y estabilidad de largo plazo a la agencia que se responsabilice de las materias relativas al proceso de acreditación. Esta agencia debería además hacerse responsable de los aspectos de información que conlleva la acreditación en su proyección hacia las personas, además de constituirse en un instrumento activo en la imposición y perfeccionamiento sobre el sistema y sus instituciones —en la medida en que sea autorizada su ejecutividad administrativa— de las regulaciones existentes. En la actualidad no está claramente definido este rol, o el mismo se encuentra disperso entre diversas unidades funcionales de gobierno. Por lo demás, lo deseable es que la autoridad encargada de procesos como la acreditación, la supervigilancia y regulación del sistema, la entrega de autonomía, y la provisión de información, no radique en comisiones o personas cuya investidura dependerá fundamentalmente del ciclo político y de instancias de gobierno.

Debido a la seriedad del problema que abordamos a través de la educación superior; sus evidentes proyecciones y consecuencias de largo plazo, y la clara necesidad de alejar las funciones recién aludidas, de presiones o influencias de cualquier grupo de interés, es que consideramos necesario crear una Superintendencia de Educación Superior que tenga características de autonomía y descentralización para cumplir adecuadamente sus funciones.

11. En lo que se refiere al Sistema Nacional de Información de Educación Superior es positivo que se plantee concretar en una sola dependencia –la División de Educación Superior del Ministerio de Educación– la responsabilidad de recopilar, validar y difundir la información concerniente al sistema. Sería deseable que dicho sistema de información no sólo estuviese referido a las instituciones y sus datos estadísticos, sino también a temas como la demanda de profesionales que requiere el país, los indicadores sobre saturación o escasez de determinadas profesiones o competencias laborales, asegurando así una decisión informada de los postulantes y sus familias. Como hemos sostenido, sería absolutamente deseable que esta tarea también radique en una entidad estatal autónoma, cuya conformación en lo específico debería ser tarea del legislador.

12. En el contexto antes descrito, y frente a un indiscriminado aumento de las vacantes en distintas carreras, la proliferación de nuevas sedes institucionales –incluso en el caso de universidades tradicionales– cuyo explosivo aumento ha sorprendido a las propias autoridades ministeriales, no sería tampoco inapropiado establecer como función de una Superintendencia de Educación Superior, el control y la información sobre la dinámica del sistema. La Superintendencia podría perfectamente velar por la correcta aplicación y resguardo de las leyes como las que en esta oportunidad se proyectan y de resolver los conflictos que el mercado no puede regular en área tan sensible para el desarrollo del país como es la Educación Superior.

13. Una nota final sobre un tema que el proyecto de ley que se comenta menciona sólo tangencialmente en su Artículo 5 ° transitorio: la certificación y habilitación profesional. El proyecto encarga a la futura Comisión Nacional de Acreditación la elaboración de una propuesta sobre esta delicada materia en un plazo de dos años luego de promulgada la ley. La Universidad de Chile prácticamente desde su creación en 1842, ha venido ejerciendo la atribución de revalidar y reconocer los títulos profesionales y grados académicos obtenidos en el extranjero, y lo ha hecho con una gran rigurosidad y exigencia académica. Nuestra experiencia en esta materia es invaluable y creemos que no debiera innovarse respecto de ello, especialmente si se plantea radicarla en un organismo de gobierno, dado las usualmente complejas situaciones en vista a requerimientos de dotaciones en áreas de sensible importancia.

(B). Sobre las Normas para el Financiamiento de Estudios de la Educación Superior

1. Antes de entrar a comentar en detalle el proyecto de ley sobre financiamiento estudiantil, es necesario manifestar que, a nuestro juicio, este es un tema que requiere de

una definición política más amplia respecto del rol que el Estado chileno desea impulsar a través de las universidades que son de su propiedad —las universidades estatales— como asimismo respecto del nivel y alcance de la regulación que sería deseable establecer en el desarrollo del sector privado de la educación superior, materia que en cierta forma se aborda en el otro proyecto de ley sobre aseguramiento de la calidad. El mensaje presidencial que acompaña al proyecto de ley menciona que se estaría diseñando una política de educación superior integral, de la cual el Financiamiento Estudiantil sería un componente central. Pero nos parece que este tema no ha sido definido explícitamente como política del Estado, especialmente en vistas al deficitario panorama del Fondo de Crédito Solidario, y su deficiente diseño al cual no se ha propuesto modificar, ni menos aún actuar sobre la insostenible expansión que experimentan ciertos sectores del sistema tradicional universitario.

2. La necesidad de la formulación de una política de Estado sobre la educación superior, y en particular sobre las universidades estatales, no es un tema menor, por cuanto la misión y los fines que la sociedad acuerde para sus propias instituciones conlleva responsabilidades financieras para su adecuada implementación. Estas responsabilidades, por cierto, van más allá del tema del financiamiento sólo de los estudios superiores de pregrado exclusivamente y alcanza a la necesidad de políticas en materias de investigación, creación y desarrollo del posgrado o cuarto nivel educativo. Es evidente que por su gran incidencia social, que afecta hoy a miles de estudiantes, el tema del pregrado adquiere una mayor prioridad en su solución, aún cuando no debiera perderse de vista el marco mayor en el cual se inserta. Aquí se encuentran implícitos, por lo demás, aspectos relativos al desarrollo de la enseñanza técnica y a las normativas sobre oferta profesional en áreas críticas regional y disciplinariamente.

3. Analizando tanto el contenido del mensaje presidencial como el texto del proyecto sobre normas para el financiamiento de estudios de educación superior, se evidencia que en la Política integral que se estaría diseñando, existiría un Sistema Nacional de Financiamiento Estudiantil con cuatro componentes:

- a. Un Fondo Nacional de Becas;
- b. Un subsistema sustentable de financiamiento para los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores;
- c. Un subsistema de crédito sustentable para estudiantes de instituciones autónomas acreditadas; y
- d. Un sistema de ahorro para el financiamiento de la Educación Superior, que premiaría a las familias de escasos recursos y de clase media.

El presente Proyecto de Ley, sin embargo, se refiere únicamente a los dos últimos puntos señalados, no quedando claro que pasa normativamente con los dos primeros, y especialmente con el actual sistema de crédito universitario que afecta a las universidades tradicionales agrupadas en el Consejo de Rectores, y que es el punto más álgido de la discusión que hoy día se plantean los estudiantes universitarios de estas instituciones y sus familias. Esto es especialmente relevante, como se ha dicho, considerando que el Fondo de

Crédito Solidario enfrenta una crisis de diseño, que no es ajena a la ausencia de adecuada regulación sobre temas de crecimiento del sistema. No se incluye de igual forma a los estudiantes de postgrado, quienes no tendrían fuentes alternativas de financiamiento de sus estudios luego del reciente término de los créditos CORFO para el pago de aranceles de programas de Magister y Doctorado, lo cual es especialmente grave debido a la necesidad que tiene el país de las más altas calificaciones profesionales, para enfrentar con mayor probabilidad de éxito el tránsito económico hacia el desarrollo pleno.

4. En particular, no queda claro si acaso los estudiantes de las universidades tradicionales además de continuar con el sistema de fondo solidario de crédito universitario actualmente vigente, tendrían también acceso al financiamiento estudiantil con garantía estatal propuesto en este proyecto de ley. Entenderíamos que sí lo tendrían por formar parte de las instituciones incluidas en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Artículo 29, letras a), b) y c), mencionadas como beneficiarias de esta garantía en el proyecto. En todo caso sería conveniente señalar expresamente tal compatibilidad entre ambos sistemas de financiamiento. Pero también debe considerarse que si efectivamente se desea avanzar hacia una mayor integración del sistema universitario nacional, la cual debería basarse principalmente en aspectos de calidad y acreditación institucional, el sistema de dos "compartimentos" en cuanto a financiamiento estudiantil que se plantea juega un rol contrapuesto de gran importancia.

5. En cuanto al contenido del proyecto en sí, hay detalles relevantes y novedosos inexistentes hasta ahora, tales como la obligación de las universidades en cuanto a garantizar el riesgo académico de sus estudiantes o "riesgo de deserción por un 90 % del capital del crédito más sus intereses" (Artículo 10). Sin embargo, no es posible comentar más allá de los términos generales del proyecto, por cuanto todos sus detalles serían materia del Reglamento que se dicte al efecto, dejando para dicho texto materias tan relevantes como los aranceles de referencia, las tasas de interés máximas permitidas, los plazos de cancelación y vencimientos. Respetuosamente sugerimos que una discusión amplia sobre una materia tan delicada, incorpore también aquellos aspectos más relevantes a considerarse en la respectiva reglamentación.

6. Respecto del Sistema de Ahorro para el Financiamiento de la Educación Superior, siendo también válido el comentario anterior en cuanto a la ausencia de mayores detalles que se dejan al reglamento posterior, cabe señalar que siendo muy loable toda iniciativa que premie e incentive el ahorro, los montos de tal incentivo son más bien exigüos, llegando en el mejor de los casos a un 150% de los intereses del capital que cada familia logre reunir, con tope de 50 unidades de fomento. Si consideramos que se trata de familias de escasos recursos las que califican para la obtención de este beneficio, el monto efectivo de ahorro que puedan lograr no podrá ser de gran magnitud, y por ende tampoco generará intereses suficientes para lograr un subsidio significativo dejando igualmente sin resolver el problema del financiamiento estudiantil para los sectores económicamente más vulnerable.

7. Con todo, y más allá de los detalles que eventualmente puedan precisarse, nos queda la impresión que el compromiso que asume el Estado con el financiamiento de los

estudios de educación superior a través de este proyecto es más un compromiso con las instituciones financieras que aportan los créditos, antes que en beneficio de las instituciones académicas o de los estudiantes, quienes por lo demás están sujetos a fuertes exigencias, tales como mandato irrevocable para deducción directa de sus eventuales remuneraciones, o de las devoluciones de impuestos. Vale la pena, nuevamente señalar lo conveniente que habría sido el incluir un marco general conceptual respecto del rol del Estado en el sistema y respecto del modelo conceptual de educación superior que el gobierno visualiza para Chile, incluyendo los alcances que esto tiene en materias de equidad y de eficiencia.